

**UiO : Det juridiske fakultet**

# Regulering av CO2 deponering på norsk kontinentalsokkel

Kandidatnummer: 703

Leveringsfrist: 26.11.2012, Kl.12.00

Antall ord: 17987



## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1	Tema og problemstilling .....	1
1.2	Den faktiske bakgrunnen for deponering av CO2 .....	3
1.3	Materiale og metode .....	7
1.3.1	Nasjonale rettskilder .....	7
1.3.2	Internasjonale rettskilder .....	10
1.4	Oppgavens videre fremstilling .....	12
<b>2</b>	<b>PETROLEUM- OG FORURENSNINGSLOVENS VIRKEOMRÅDE.....</b>	<b>13</b>
2.1	Petroleumslovens virkeområde .....	13
2.1.1	Petroleumslovens virkeområde der hensikten med lagring av CO2 er økt oljeutvinning, EOR .....	17
2.1.2	Petroleumslovens virkeområde ved geologisk lagring av CO2, CCS .....	17
2.1.3	Petroleumslovens virkeområde ved avslutning av petroleumsvirksomheten	18
2.2	Forurensningslovens virkeområde .....	20
2.2.1	Forurensningslovens saklige virkeområde .....	21
2.2.2	Forurensningslovens geografiske virkeområde .....	25
2.3	Observasjoner .....	29
<b>3</b>	<b>HOVEDPLIKTER OG ERSTATNINGSANSVAR .....</b>	<b>32</b>
3.1	Petroleumsloven.....	32
3.1.1	Hovedplikter etter loven .....	32
3.1.2	Erstatningsansvar etter petroleumsloven .....	33
3.2	Forurensningsloven.....	38
3.2.1	Hovedplikter etter loven .....	38
3.2.2	Erstatningsansvar etter forurensningsloven.....	44
3.3	Observasjoner .....	46

<b>4</b>	<b>FORMÅL OG RETNINGSLINJER SOM KAN VIRKE INN PÅ</b>	
	<b>AVGJØRELSER .....</b>	<b>48</b>
4.1	Petroleumsloven.....	48
4.1.1	Formål.....	48
4.1.2	Petroleumsrettslige retningslinjer ved CO2 deponering.....	51
4.2	Forurensningsloven.....	54
4.2.1	Formål.....	54
4.2.2	Miljørettslige retningslinjer ved CO2 deponering.....	56
4.3	Observasjoner .....	58
<b>5</b>	<b>AVSLUTTENDE VURDERINGER .....</b>	<b>59</b>
<b>6</b>	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>66</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Denne oppgavens hovedtema er de miljørettslige og petroleumsrettslige spørsmål knyttet til deponering av CO<sub>2</sub> i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel. CO<sub>2</sub>-deponering er en av de mest aktuelle formene for miljøtiltak for å redusere mengden CO<sub>2</sub>-utslipp til atmosfæren. De eskalerende globale utslippene av CO<sub>2</sub> har ført til økt drivhuseffekt som igjen fører til store miljømessige konsekvenser<sup>1</sup>. Helt kort er deponering av CO<sub>2</sub> injisering av CO<sub>2</sub> fra petroleumsvirksomheten inn i undergrunnen enten i hulrom der det tidligere har vært olje eller i akviferer, vannførende hulrom som kan fylles med CO<sub>2</sub>.

Oppgavens problemstilling er todelt, for det første vil jeg se på de rettslige rammene for deponering av CO<sub>2</sub> etter norsk lov. Spesielt vil jeg drøfte de tilfeller der deponering av CO<sub>2</sub> kan dekkes av et eller flere lovverk og kartlegge hvilke av lovbestemmelsene som må vike ved en eventuell motstrid. Drøftelsen vil også omhandle ulik regulering av CO<sub>2</sub> deponering i og utenfor petroleumsvirksomheten.

For det andre vil jeg se hvilke miljørettslige og petroleumsrettslige konsekvenser utslipp og lekkasjer fra CO<sub>2</sub> deponier har. Her vil jeg drøfte hvilke hovedplikter som følger av loven og hvilke erstatningsansvar som påligger rettighetshaver. Jeg vil spesielt behandle spørsmålet om det ved lukking og avslutning av petroleumsvirksomheten vil oppstå uklarhet om hvem som er ansvarshaver for reservoaret.

Drøftelsen vil ta utgangspunkt i de to mest sentrale lovene på feltet, forurensningsloven<sup>2</sup> og petroleumsloven<sup>3</sup>, samt lovenes forarbeider og forskriftsregelverk<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Jf. Backer(2012) s.22 og EOCD rapport for Norge, 2011

<sup>2</sup> Jf. lov om vern mot forurensninger og om avfall av 1. oktober 1981 nr.6.

<sup>3</sup> Jf. Lov om petroleumsvirksomhet av 1. juli 1996 nr.72.

<sup>4</sup> Jf. Rammeforskriften med tilhørende forskrifter

Ved anvendelse av begrepene ”deponering” og ”lagring” henviser jeg til ulike deler av CO<sub>2</sub>-kjeden. Ved bruk av begrepet ”deponering” mener jeg den delen av prosessen fra CO<sub>2</sub> er fanget til den ligger i et reservoar. Ved bruk av begrepet ”deponeringsvirksomhet” omfatter dette også den tid CO<sub>2</sub> ligger i reservoaret. Ved bruk av kun begrepet ”lagring” viser jeg til den siste delen av deponering, altså fra CO<sub>2</sub> befinner seg i et reservoar og til den eventuelt slipper ut. Begrepsbruken har vært noe ulik i de ulike kildene jeg har anvendt, men jeg anser det hensiktsmessig å skille mellom disse da utslipp fra selve deponeringsvirksomheten også vil behandles for seg.

Ved bruk av begrepene, CCS og EOR er det snakk om *hensikten* bak lagringen. Enten er hensikten å lagre CO<sub>2</sub> for å unngå utslipp til luft, CCS, eller lagringen har til hensikt å føre til økt oljeutvinning, EOR. Dette er nærmere forklart i punkt 1.3.

Oppgaven omhandler de norske reguleringer som kommer til anvendelse ved deponering av CO<sub>2</sub> på norsk kontinentalsokkel. Dette innebærer en avgrensning mot behandling av internasjonale rettskilder som EU direktiver og sentrale konvensjoner<sup>5</sup>. Disse vil kun behandles kort. Annen form for CO<sub>2</sub>-håndtering og alternative måter for deponering av CO<sub>2</sub> vil ikke bli behandlet. Det antas at geologisk lagring, CCS, og bruk av CO<sub>2</sub> for økt oljeutvinning, EOR, er de mest aktuelle formene for lagring. Ytterligere avgrenses det mot de privatrettslige forhold ulike aktører seg imellom. Oppgavens kjerne omhandler de offentlig-rettslige reguleringer av CO<sub>2</sub> deponering.

Andre tilgrensende lover for deponering av CO<sub>2</sub> er blant annet klimakvoteloven<sup>6</sup>, kontinentalsokkeloven<sup>7</sup>, sjøloven av 1994, skipssikkerhetsloven av 2007, samt havressurslova av 2008. På bakgrunn av oppgavens omfang avgrenses det mot en nærmere behandling av

---

<sup>5</sup> Se del 1.3.2

<sup>6</sup> Jf. Klimakvoteloven

<sup>7</sup> Jf. Kontinentalsokkeloven

disse lovene, dog vil lov om avgift på utslipp av CO<sub>2</sub><sup>8</sup> og arbeidsmiljøloven<sup>9</sup> i noe omfang bli behandlet.

## 1.2 Den faktiske bakgrunnen for deponering av CO<sub>2</sub>

Karbondioksid (CO<sub>2</sub>), fremkommer i sin naturlige form blant annet i atmosfæren og i undergrunnen slik man også finner olje, naturgasser og kull. Menneskeskapt CO<sub>2</sub> stammer fra mange ulike kilder som for eksempel transportvirksomhet, produksjon av stål og aluminium, og utvinning av olje, kull og gass. Det er den menneskeskapte CO<sub>2</sub> man ønsker å redusere da alle disse utslipp har en total negativ effekt på miljø og atmosfære<sup>10</sup>. Det har i mange år vært stort fokus på reduksjon av CO<sub>2</sub> utslipp, men for å nå de ønskede målene er en avhengig av politisk vilje, økonomiske ressurser og faktiske teknologiske muligheter for reduksjon<sup>11</sup>. Utviklingen av de rettslige rammene for håndtering av CO<sub>2</sub> har vært noe i etterkant av den faktiske utviklingen og vært påvirket av de politiske vinder som til enhver tid har styrt. Utviklingen de siste årene har vært negativ i den forstand at utslippene øker. FNs klimapanel har satt ned ”togradermålet” som innebærer et mål om å begrense global oppvarming til under to grader. Målet ser ikke ut til å kunne nås<sup>12</sup> men ligger som en føring for den tunge satsningen man ønsker på område<sup>13</sup>. Både FNs klimapanel og Det internasjonale energibyrået (IEA) mener at fangst og lagring av CO<sub>2</sub> er et sentralt og viktig klimatil-tak i utviklingen mot lavere klimagassutslipp<sup>14</sup>.

I 2010 slapp petroleumsvirksomheten ut 12,6 millioner tonn CO<sub>2</sub>. De norske utslippene av klimagasser i 2010<sup>15</sup> var 53,7 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter hvorav den norske Olje- og

---

<sup>8</sup> Jf. Lov om avgift på utslipp av CO<sub>2</sub> i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen.

<sup>9</sup> Jf. Arbeidsmiljøloven

<sup>10</sup> Jf. Rapport fra Fns klimapanel IPPC, 2011, Knophs(2009) s.656 og Backer(2012) s.304

<sup>11</sup> Jf. Rapport fra EEA av 24.11.2011, Se utdrag fra Klif (2012).

<sup>12</sup> Jf. IEA rapport 2012

<sup>13</sup> Jf. Meld. St. 21(2011-2012) punkt 3.2

<sup>14</sup> Jf. Meld. St. 9 (2010-2011) punkt 2

<sup>15</sup> Jf. Statistisk sentralbyrå (SSB 2012) og Klima og forurensningsdirektoratet (Klif 2012)

gassindustrien utgjorde ca. en fjerdedel av de norske klimagassutslippene. Teknologisk utvikling innenfor Olje- og gassindustrien kan redusere store mengder CO<sub>2</sub> utslipp ved CO<sub>2</sub>-rensing og lagring. Lagring av CO<sub>2</sub> er teknologisk gjennomførbart og er gjennomført flere steder. Se nærmere beskrivelse av dette i avsnitt 1.3.

Det er to mest aktuelle metoder for deponering av CO<sub>2</sub> er:

- Karbon fangst og lagring, Carbon Capture and Storage (CCS)
- Økt oljeutvinning, Enhanced Oil Recovery (EOR)

#### Kort om CCS

Prosessen med å skille CO<sub>2</sub> fra naturproduktet skjer ved utvinningen. Etter utskillelse fra naturproduktet følger CO<sub>2</sub> verdikjeden fra fangst, transport og blir til slutt pumpet ned i underjordiske reservoarer for lagring. Denne formen for lagring krever egnede formasjoner som geologiske lagre, saltvannsakvifer, uttømte gassreservoarer eller uttømte oljereservoarer<sup>16</sup>.

#### Kort om EOR

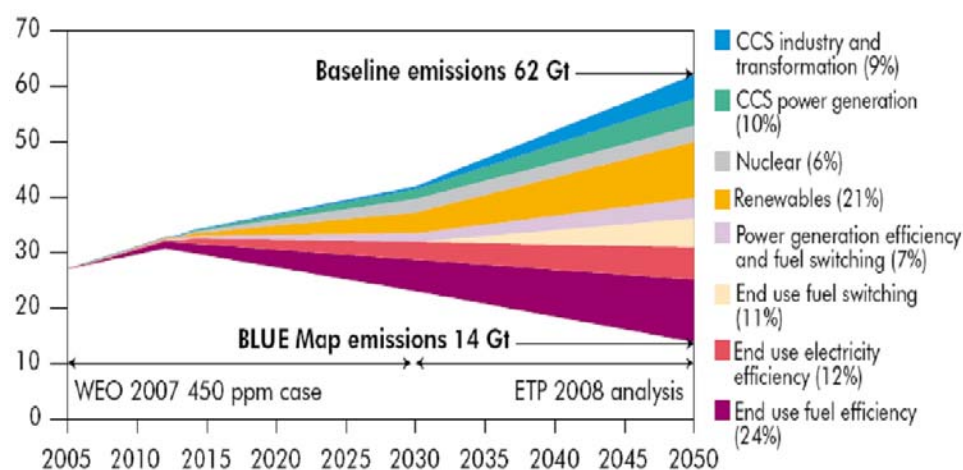
EOR er gjenbruk av CO<sub>2</sub> for økt oljeutvinning. Når CO<sub>2</sub>-gass injiseres i et reservoar vil gassen blande seg med oljen, dette fører til at oljen blir mer tyntflytende og blir enklere å pumpe opp. CO<sub>2</sub> bidrar til at utnyttelsen av oljereservoaret øker og blir selv liggende igjen i lageret slik at utslipp av CO<sub>2</sub> til luft unngås.

---

<sup>16</sup> For nærmere beskrivelse av CO<sub>2</sub>-håndtering, se [gassnova.no](http://gassnova.no), [zeroco2.no](http://zeroco2.no).

Etter injeksjon av CO<sub>2</sub>, både ved CCS eller ved EOR, følger det en kontrollfase. Denne fasen er lik uavhengig av hva formålet bak lagringen har vært. Lagringsdelen ansees for å være relativt trygg med liten fare for store ulykker eller lekkasjer. Det følger likevel strenge krav til overvåkning og analyser av lagrenes utvikling og bevegelser. Dette følger blant annet av forskriftene til petroleumsloven og av vilkår satt til tillatelser gitt av forurensningsloven<sup>17</sup>.

For å redusere utslippene er det fastsatte målsettinger i Kyoto- protokollen og i EUs klimapakke. Dette legger ekstra trykk på utviklingen og fører til at Norge ikke bare vil, men har bundet seg til å kutte utslipp samt arbeide for alternative energikilder. CO<sub>2</sub> håndtering står for en vesentlig del av disse kuttene. Se illustrasjon under.



IEA Energy Technology Perspectives 2010

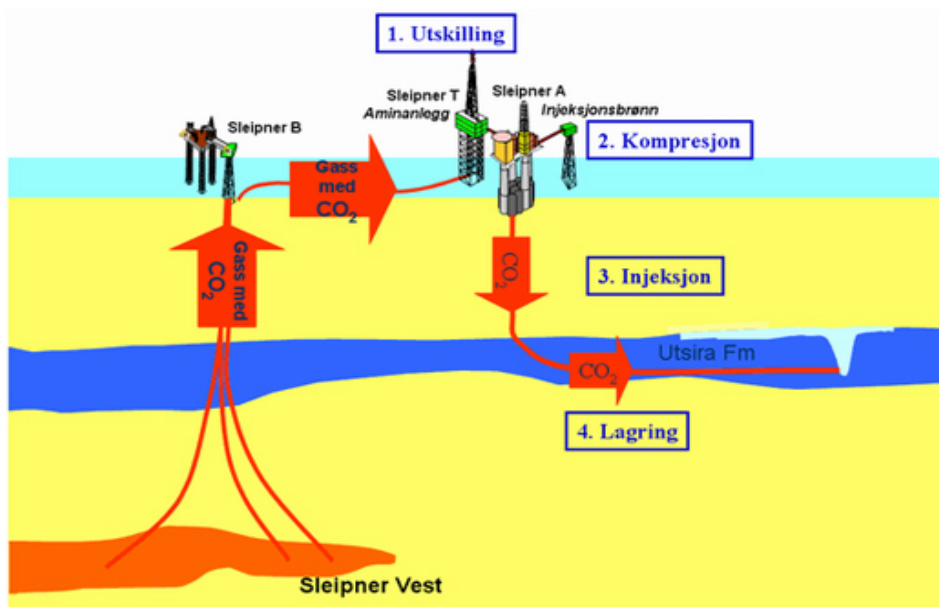
Allerede i 1996 startet Statoil med injeksjon og deponering av CO<sub>2</sub> på Sleipnerfeltet i Utsiraformasjonen i Nordsjøen<sup>18</sup>. I 2008 ble dette utvidet til deponering av CO<sub>2</sub> fra Snøhvitfeltet i Tubåenformasjonen i Barentshavet.

<sup>17</sup> Jf. oppgavens del to.

<sup>18</sup> Se Statoil.no



Ved kontroll av lagringen i Utsiraformasjonen har det vist seg at deponeringsvirksomheten har vært vellykket og ingen lekkasjer er så langt blitt påvist. Se illustrasjon under.



Illustrasjon over geologisk lagring på Sleipner<sup>19</sup>

Proessen med å skille ut CO<sub>2</sub> er teknisk mulig men kostnadene ser ikke ut til å dekke utgiftene ved storskalalagring<sup>20</sup>. Dette fører til at statlig støtte er avgjørende før et vellykket marked kan etableres. Problemet med anvendelsen av statlig støtte er at statens handlingsrom er underlagt begrensninger gjennom EØS avtalen<sup>21</sup>. Videre er det et ønske om at CO<sub>2</sub> rensing skal være lønnsomt, og at prisene på CO<sub>2</sub> kvoter skal overstige prisen på det bedriftene må betale for den alternative lagringen. Foreløpig er risikoen høy og det koster betydelig mer å lagre CO<sub>2</sub> enn å betale kvotepris. Dette gjør at et fungerende marked er fjerntliggende for øyeblikket.<sup>22</sup> Initiativet for CO<sub>2</sub>-lagring er derfor lavt.

<sup>19</sup> Jf. Illustrasjon fra Gassnova.no

<sup>20</sup> Jf. rapport Zep for EU (2011).s.7

<sup>21</sup> Se avhandling av Nina K. Hallenstvedt (2010) s.3.

<sup>22</sup> Jf. Kostnadsrapport, Gassnova 2011 punkt 4, hvor det vises en vurdering av de innledende kostnader som er fire ganger så høye som de vurderinger som først ble foretatt.

Teknologien på området har kommet et godt stykke på vei, men det er fortsatt et godt stykke igjen før dette er lønnsomt. Testsenter, som på Mongstad<sup>23</sup>, er det foreløpig ikke mange av. Flere land<sup>24</sup> ønsker å bruke teknologien når den er på plass men vil ikke være med på å betale for utviklingen av den.

### 1.3 Materiale og metode

Oppgaven henter sine rettskilder først og fremst fra den interne nasjonale retten. Internasjonale rettskilder vil bli behandlet i mindre grad. En oversikt over internasjonale traktater og folkerettslige forpliktelser vil bli behandlet noe kortere i dette kapittelet. Deponering av CO<sub>2</sub> er i et historisk perspektiv en relativt ny virksomhet. Det gjør at det oppstår en del vanskelig tolkningsspørsmål ved en direkte tolkning av lovens ordlyd. Dette er forsøkt avhjulpet gjennom forskriftsregelverket som vil bli analysert parallelt med hjemmelslovene.

#### 1.3.1 Nasjonale rettskilder

Både Forurensningsloven med forurensningsforskriften<sup>25</sup> og petroleumsloven med petroleumsforskriften<sup>26</sup> er sentrale kilder i vurderingen av hvordan CO<sub>2</sub>-deponering er regulert i norsk rett. I tolkningen av disse to lovene vil jeg benytte alminnelig juridisk metode<sup>27</sup>. Noen særlige metodiske betraktninger vil omtales i det følgende.

Metode for tolkning og anvendelse av de overnevnte lover følger av tradisjonell tolkningsmetode der lovens ordlyd legges til grunn og tolkes sammen med dens forarbeider, forskriftsregelverk, rettspraksis, annen praksis og påfølgende lovkommentarer. Som nevnt er det på CO<sub>2</sub> deponeringens område vanskelig å oppnå en entydig tolkning av ordlyden da

---

<sup>23</sup> Jf. European CO<sub>2</sub> Technology Centre Mongstad (TCM)

<sup>24</sup> Jf. Meld.st.21 (2011-2012) punkt 3.

<sup>25</sup> Jf. forurensningsforskriften av 1.juni 2004 nr.931

<sup>26</sup> Jf. petroleumsforskriften fastsatt ved kgl.res. 27. juni 1997

<sup>27</sup> Se Eckhoff (2001) s.333 og s.31

loven ble skrevet før deponering var å anse som en sannsynlighet. Formålsbetraktninger lovene trekker opp vil dermed bli tillagt vekt ved drøftelsene av avgjørelsesgrunnlaget som følger av lovene med sine forskriftsreguleringer<sup>28</sup>.

Det foreligger i dag et sammensatt rettsgrunnlag med til dels overlappende og uklar lovgivning. Denne uoversiktlige lovgivningen er avhjulpet med et forskriftsregelverk som har som formål å danne grunnlaget for et samordnet regelverk på områdene helse, miljø og sikkerhet i virksomheten (HMS- forskriftene). Forskriftene vil inngå som en del av drøftelsen av regulering av det ytre miljø gjennom forurensningsloven<sup>29</sup>. Kgl.res. av 13mars 2009 vil også være en sentral rettskilde da denne delegerer ansvar for CO2 deponering til olje- og energidepartementet<sup>30</sup>. HMS- forskriftene er overordnede og generelle retningslinjer for sikkerhet knyttet til petroleumsvirksomheten, disse er videre utfylt av mer detaljerte retningslinjer gitt av klima- og forurensningsdirektoratet (Klif)<sup>31</sup>.

Forarbeidene til forurensningsloven er grundige og utfyllende men inneholder lite eller ingenting om lagring av CO2. Lagring av CO2 var ikke en mulighet da loven ble skrevet og er derfor heller ikke hensyntatt. Utviklingen etter lovens ikrafttredelse har vært i retning av økt regulering av utslipp gjennom tillatelser gitt med hjemmel i forurensningsforskriften<sup>32</sup>. En naturlig tolkning av ordlyden må derfor sees i lys av dagens kunnskap og i sammenheng med nyere teori og praksis<sup>33</sup>.

Petroleumsloven regulerer, sammen med petroleumsforskriften, HMS-forskriftene og andre tilhørende forskrifter alt som faller innenfor petroleumsdrift og petroleumsvirksomhet<sup>34</sup>. Det er staten som har de suverene rettighetene til petroleumssressursene og til forvaltningen

---

<sup>28</sup> Se spesielt rammeforskriften og Kgl.res.av 13.mars 2009.

<sup>29</sup> Jf. blant annet HMS-forskriftene

<sup>30</sup> Se oppgavens del 2.

<sup>31</sup> Jf. Iversen/ Vik Green, 2011 s.3

<sup>32</sup> Se Backer(2012) s.320

<sup>33</sup> Jf. Ot.prp.nr.11(1978-80) s.88-89

<sup>34</sup> Jf. Kgl.res.av 13.mars 2009

av disse<sup>35</sup>. Staten kan dermed fastsette retningslinjer og vilkår for virksomheten og knytte tillatelser til utnyttelsen av ressursene.

Det ligger en balansegang i petroleumsretten mellom forurensningsmyndighetens og petroleumsmyndighetenes kompetanse til å ta avgjørelser, og hvilke vekt de ulike hensyn skal ha. Vekten av miljøhensyn skal hele tiden veies opp mot næringens ønske om utvikling og utvinning av naturressursene<sup>36</sup>. For petroleumsloven har miljøhensyn betydning både ved regelanvendelse og ved skjønnsutøvelse. Videre er dette forsøkt regulert gjennom forskriftsregelverket som vil bli behandlet parallelt med lovens bestemmelser.

Tolkning av petroleumsloven skiller seg noe fra vanlig juridisk metode. Rettspraksis er til vanlig en sentral og viktig kilde i norsk rett men på petroleumsrettens område er det svært lite rettspraksis. Det kan være flere grunner til dette, blant annet at man er på et rettsområde med private aktører som sjelden ser seg tjent med en rettslig avgjørelse, eller at reglene egner seg dårlig for domstolskontroll. Det er også et område som er regulert gjennom tillatelser, strenge vilkår knyttet til disse og standardkontrakter. Det er derfor lite overlatt til mulig domstolskontroll idet det som er igjen av skjønnsutøvelsen som regel skal ligge til forvaltningen.

Stortingsmeldinger har en særlig stilling i forhold til petroleumsretten. De politiske retningslinjer og uttalelser skal etter forarbeidene<sup>37</sup> tillegges vekt ved en helhetsvurdering. Oljevirksomheten har helt fra begynnelsen spilt en spesiell rolle i samfunnsutviklingen og dette har gjort at stortingsmeldinger på dette område har fått stor betydning for hvordan forvaltningen har utøvet sin kompetanse. Stortingsmeldingene har blitt tillagt vekt igjen om tidene og de kan kaste lys over tolkning av en lovbestemmelse, særlig kanskje i hen-

---

<sup>35</sup> Jf. Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s.26 jf. petroleumsloven §1-1.

<sup>36</sup> Jf. Pl §1-2 og Ot.prp.72 (1982-82)s.26-27, 39-40

<sup>37</sup> Jf. Ot.prp.nr.72 (1982-83) s. 39-40

hold til formålsparagrafen<sup>38</sup> som angir at oljevirkksomheten skal ”komme hele samfunnet til gode”.

Miljøhensyn<sup>39</sup> skal integreres i alle beslutninger som kan få miljømessige konsekvenser. Det kan derfor forekomme en overlapping i lovgivninger der flere lover verner de samme miljøhensynene. Miljøhensyn er relevante og pliktige hensyn som skal tilgodeses ved en skjønnsutøvelse. Dette følger av blant annet integrasjonsprinsippet som er hjemlet i norsk lov jf. EØS avtalens art. 73 nr.2 og jf. prinsippet om bærekraftig utvikling. Dette momentet vil bli vektlagt i de øvrige drøftelsene.

### 1.3.2 Internasjonale rettskilder

Deponering av CO<sub>2</sub> er først og fremst hjemlet i nasjonalt regelverk. Det er imidlertid flere internasjonale konvensjoner som også setter rammer for CO<sub>2</sub>-håndtering og som er relevante i vurderingen av de nasjonale reguleringene. Det ble i 2008 utarbeidet et lagringsdirektiv av EU, som skulle regulere lagring på et internasjonalt nivå innenfor EU<sup>40</sup>. Direktivet er i dag innlemmet i EØS- avtalen<sup>41</sup>.

FNs klimakonvensjon og Kyotoprotokollen setter rammer for utslipp av CO<sub>2</sub> og andre klimagasser<sup>42</sup>. En videre oppfølging av disse tiltakene skulle avklares på FNs klimatoppmøte i Durban i desember 2011. Det ble ikke vedtatt noen ny klimaavtale på dette møtet, status ble derfor at Kyotoavtalen skulle forlenges og målsetningene om reduksjon av utslipp ble stående. Møtet ble en sterk indikasjon på at et marked for handel med CO<sub>2</sub> kvoter er sterkt utsatt og ikke vil komme på banen i nærmeste fremtid. Nasjonal støtte til utvikling av CO<sub>2</sub>-

---

<sup>38</sup> Jf. Petroleumsloven § 1-2

<sup>39</sup> Se oppgavens del 4.2.1

<sup>40</sup> Se EUs lagringsdirektiv av 26. mars 2009

<sup>41</sup> Jf. Haavik/ Kroepelien, 2012

<sup>42</sup> Se Bugge (2011) s.266

lagringsprosjekter er derfor helt avgjørende<sup>43</sup>.

I tillegg til det overstående eksisterer det to sentrale konvensjoner for beskyttelse av det marine miljø som Norge har ratifisert. Det er London-konvensjonen og OSPAR- konvensjonen. Disse konvensjonene er blitt endret de siste årene slik at CO<sub>2</sub> håndtering kan tillates, ettersom begge konvensjonene tidligere var til hinder for lagring av CO<sub>2</sub>. Konvensjonene setter allikevel hindringer for transport av CO<sub>2</sub> over landegrenser da ikke alle medlemslandene har ratifisert konvensjonene. Dette er reguleringer som kan sette bremsen for utviklingen av CCS.

London-konvensjonen trådte i kraft første gang i 1975 og er siden blitt ratifisert av nærmere hundre land i 2006. Dette er en global konvensjon for bekjempelse av havforurensning ved dumping av avfall og annet materiale. Konvensjonen ble utvidet i 2007 til å omfatte tillatelse til lagring av CO<sub>2</sub> under sjøoverflaten.

Oslo- Paris- konvensjonen (OSPAR) er en juridisk bindende avtale som regulerer internasjonalt samarbeid om beskyttelse av det maritime miljøet i det nordøstlige Atlanterhavsområdet. Det ble i 2007 implementert tillatelse til å lagre CO<sub>2</sub> under havoverflaten. Formålet med OSPAR- konvensjonen er å beskytte det marine miljøet i det nordøstlige Atlanterhavet. Konvensjonen ble ferdigforhandlet i 1992, og erstattet de tidligere Oslo- og Paris- konvensjonene. Etter konvensjonen skal Norge også innrapportere de tall og resultater vi får ved overvåkingen av CO<sub>2</sub> virksomheten. Kravene til overvåking, fjernmåling og rapportering følger av HMS- forskriftsregelverket og fastsetter rammer for rapportering til klima- og forurensningsdirektoratet som videre rapporterer til OSPAR.

Selv om det er flere ulike overordnede reguleringer som er i ferd med å falle på plass er det fortsatt store utfordringer som gjenstår ved reguleringen av CO<sub>2</sub>-deponering. Det er et stort behov for standarder for potensielle lagringssteder og reguleringer for internasjonal over-

---

<sup>43</sup> Jf. Meld. St.21(2011-2012) punkt 3.1

våkningen av CO<sub>2</sub>-lager<sup>44</sup>. Jeg vil videre i oppgaven derfor ha fokus på den norske regelverk og de mest sentrale interne lovene for deponering av CO<sub>2</sub>.

#### **1.4 Oppgavens videre fremstilling**

Ved valg av fremgangsmåte har jeg lagt vekt på å velge den mest formålstjenelige disposisjonen som mulig for å besvare oppgavens problemstilling. Jeg har valgt å se oppgaven ut fra ”den nøytrale rettsanvender” øyne og ha fokus på hvordan regelverket foreligger i dag. Oppgaven har dermed et mindre fokus på forvaltningens praksis på område. Inndelingen vil også bidra til å synliggjøre skille mellom de to hovedproblemstillingene, regulering av CO<sub>2</sub> deponering og regulering ved utslipp av CO<sub>2</sub>.

Først, i oppgavens del to behandler jeg petroleumslovens og forurensningslovens virkeområder. I denne delen ønsker jeg å besvare den delen av problemstillingen som knytter seg til de rettslige rammene for deponering av CO<sub>2</sub> etter norsk lov. I del to drøftes videre om den foreliggende lovgivningen skiller mellom deponering av CO<sub>2</sub> i eller utenfor petroleumsvirksomheten. Oppsummerings vis i del to vil jeg se om det foreligger overlapping, eventuelt motstrid som følge av lovgivningen.

I del tre redegjør jeg for de hovedplikter som følger av loven samt det eventuelle erstatningsansvar som kan oppstå ved utslipp av CO<sub>2</sub>. Drøftelsene i denne delen tar også for seg hvilke ytterligere krav som knytter seg til deponeringsvirksomheten og når disse pliktene oppstår. I del fire vil lovenes mest sentrale formål og retningslinjer trekkes frem. Dette er en sentral del av det grunnlaget forvaltningen skal treffe sine skønnsavgjørelser på. I drøftelsen vil jeg peke på hvilke hensyn forvaltningen skal eller bør legge vekt på ved anvendelse av regelverket.

---

<sup>44</sup> Jf. Kyoto-protokollen, jf. FNs klimapanel, 2011, se St. Meld. nr. 21(2011-2012) punkt 1.1

I den avsluttende del fem, kommer en oppsummering av de fire ulike delene med de resultater jeg har kommet frem til, samt en vurdering opp mot oppgavens problemstilling. Til slutt i del fem vil jeg komme med noen refleksjoner rundt lovgivningen og noen vurderinger av hvordan jeg mener lovgivningen ser ut til å fungerer i praksis.

## **2 PETROLEUM- OG FORURENSNINGSLovens VIRKEOMRÅDE**

### **2.1 Petroleumslovens virkeområde**

Problemstillingen er om petroleumslovens virkeområde omfatter deponering av CO<sub>2</sub>, og om det utgjør en forskjell om hensikten bak deponeringen er økt oljeutvinning eller geologisk lagring av CO<sub>2</sub> for å unngå utslipp til luft. Petroleumsloven regulerer all petroleumsvirksomhet underlagt norsk jurisdiksjon jf. petroleumsloven § 1-4. Videre gir petroleumsloven § 1-1 staten eiendomsrett til petroleumsforekomster og forvaltning av petroleumsvirksomheten. Med dette som utgangspunkt er hovedspørsmålet *om* deponering av CO<sub>2</sub> faller inn under petroleumslovens virkeområde og videre *når* håndtering faller innenfor lovens virkeområde. Videre vil jeg forsøke å besvare hvilke lovverk som kommer til anvendelse når lagrene lukkes og petroleumsvirksomheten opphører.

Statens rett til naturforekomster på kontinentalsokkelen, annet enn petroleumsforekomster, følger av lov om undersjøiske naturforekomster<sup>45</sup>. Spørsmålet om underjordiske lagre faller inn under definisjonen "naturforekomst" vil ikke bli drøftet nærmere, men det legges til grunn at staten har jurisdiksjon over undergrunnen både ved deponering av CO<sub>2</sub> for å

---

<sup>45</sup> Jf. Kontinentalsokkelloven



unngå utslipp til luft og ved deponering av CO<sub>2</sub> for økt oljeutvinning.

Hovedregelen for petroleumslovens virkeområde finnes i § 1-4 første ledd første punktum. § 1-4 avgrenser lovens virkeområde både funksjonelt og geografisk.

Lovens funksjonelle avgrensning følger av lovens ordlyd som sier at loven kommer til anvendelse på ”petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsförekomster underlagt norsk jurisdiksjon”. Hva som ligger i begrepet ”petroleumsvirksomhet” følger av § 1-6 litra c.<sup>46</sup> ”petroleumsvirksomhet” er etter ordlyden i § 6-1 ”all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsförekomster, herunder undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter..” Ordet ”herunder” viser til at oppramsingen ikke er uttømmende men at også andre typer aktiviteter som er ”knytte til” undersjøiske petroleumsförekomster kan falle inn under definisjonen.

For å kunne anvende loven ved deponering av CO<sub>2</sub> er det dermed avgjørende om CO<sub>2</sub> deponering er tilstrekkelig ”knyttet til” petroleumsvirksomheten. Ved ulike typer deponering, CCS eller EOR, vil det bli et spørsmål om tilknytningskriteriet er tilstrekkelig oppfylt i de to ulike tilfellene.

Lovens ordlyd angir en vid definisjon som må avgjøres etter en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Ordlyden legger opp til at det er forventet en viss tilknytning mellom petroleumsvirksomheten og den aktuelle aktivitet. Utgangspunktet for vurderingen må være at aktiviteten er direkte tilknyttet eller tett integrert med petroleumsvirksomheten.

Spørsmålet ble delvis løst ved lovendring i 2003<sup>47</sup>. Lovens virkeområde ble utvidet ved at det ble lagt enda større vekt på en hensiktsmessig funksjonell avgrensning. Lovens formål om en helhetlig styring av hele kjeden av petroleumsvirksomheten ble dermed styrket. Dette talte for at alle deler av en CO<sub>2</sub> kjede faller inn under lovens virkeområde samt de aktivi-

---

<sup>46</sup> Jf. NOU 1979: 43 s. 55 og Ot.prp.nr.72 (1982-83) s.40.

<sup>47</sup> Jf. Beslutning ved res. 27 juni 2003 nr.797

teter som ikke ligger direkte knyttet til virksomheten for øvrig. Lovens virkeområde er ytterligere presisert og slått fast gjennom Kgl.res.av 13. mars 2009 der olje- og energidepartementet er gitt myndighet til å foreta ”leting, utbygging og drift av undersjøiske geologiske formasjoner med henblikk på transport og lagring av CO<sub>2</sub> og utnyttelse av slike formasjoner for lagring av CO<sub>2</sub>”. I fastsettelsesbrevet til forskriften begrunnes myndighetsdelegeringen med den nære tilknytningen, kunnskapen og interessen for lagring samt at teknologien for lagring samsvarer med den teknologi som petroleumsvirksomheten har. Ansvarsfordelingen går ut over hva som ligger i en naturlig tolkning av ordlyden ”petroleumsvirksomhet”. Forskriften er gitt med hjemmel i lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster<sup>48</sup>.

Den kgl.res.av 13.mars 2009 kom som følge av flere tungtveiende hensyn som talte for at deponering av CO<sub>2</sub> burde følge av petroleumsløven. Petroleumsvirksomheten har lang og verdifull erfaring fra denne type virksomhet og petroleumsvirksomheten vil ha stor interessen av utvikling på området for deponering. Et annet tungtveiende hensyn var at det kun var petroleumsløven som i praksis regulerte deponering og dermed har vært ansett som den løven som kommer til anvendelse på område. Gjennom Kgl.res. av 13.mars 2009 fordeles ansvaret for lagring av CO<sub>2</sub> mellom olje- og energidepartementet og arbeids- og inkluderingsdepartementet. Her går det frem at leting, utbygging og drift av undersjøiske geologiske formasjoner med henblikk på transport og lagring av CO<sub>2</sub> faller inn under olje- og energidepartementet. Av dette følger at både transport og lagring som skjer som ledd i petroleumsvirksomheten skal reguleres av petroleumsløvgivningen. Reguleringene av virksomheten underligger også regulering etter forurensningsloven hva gjelder tillatelser og vilkår til tillatelser til forurensende utslipp<sup>49</sup>. I tillegg til delegering innenfor petroleumsvirksomheten til olje- og energidepartementet vil forurensningsloven dermed på vanlig måte påse at lagring skjer på en miljømessig sikker måte.

---

<sup>48</sup> Jf. Kontinentalsokkelloven

<sup>49</sup> Se oppgavens del 2.2

Det fremgår klart av delegasjonsvedtaket<sup>50</sup> at utbygging og drift av geologiske formasjoner for lagring av CO<sub>2</sub> som *ikke* er en del av petroleumsvirksomheten, heller *ikke* omfattes av petroleumslovens reguleringer. Behovet for et eget regelverk for transport og lagring av CO<sub>2</sub> utenfor petroleumsvirksomheten er dermed nødvendig<sup>51</sup>.

Petroleumsloven er gjennom delegasjonsvedtaket gitt et bredt virkeområde og det petroleumsmettslige regelverket er dermed rettsgrunnlaget ved all deponering av CO<sub>2</sub><sup>52</sup> i tilknytning til petroleumsvirksomheten. Dette taler for at alle ledd i en CO<sub>2</sub> kjede vil fall inn under lovens virkeområde, med mindre det er helt særlige forhold som taler i motsatt retning.

Formålet med å avgrense loven mot annen virksomhet enn det som er knyttet til petroleumsvirksomhet er å sette en naturlig grense for hva som faller innenfor loven virkeområdet og hva som er omfattet av andre lover. Det er blant annet viktig at produktet går over til et annet regelverk etter hvert da markedet for det samme produktet skal være fritt og konkurranseutsatt<sup>53</sup>. Et produkt som tilhører staten og som følger reguleringer etter petroleumsloven vil kunne være eller bli et monopol som ikke er tillat. Etter prinsippet om markedsfrihet og tydelig lovhjemmel vil det kunne tale for at det kunne være fruktbart å se på deponering av CO<sub>2</sub> som et eget rettsområde.

Petroleumslovens geografiske avgrensning er angitt i § 1-4 første ledd første punktum og sier at loven kommer til anvendelse ”på undersjøiske petroleumforekomster underlagt norsk jurisdiksjon”. At virkeområdet skal knyttes til undersjøiske forekomster er en klar avgrensning mot forekomster på land. Vilåret om at forekomsten må være underlagt norsk jurisdiksjon betyr at forekomsten må ligge på norsk kontinentalsokkel. I § 1-4 første ledd annet punktum angis det geografiske virkeområde til også å gjelde annen tilknyttet petrole-

---

<sup>50</sup> Jf. Kgl.res.13.mars 2009

<sup>51</sup> Se Meld. St. 9(2010-2011) punkt 4.3

<sup>52</sup> Jf. Drøftelsen i Siverts/Hegna, 2004, har er dette også vært antatt rettstilstanden før myndighetsdelegasjonen.

<sup>53</sup> Jf. EØS avtalen

umsvirksomhet i og utenfor riket når dette følger av folkeretten eller av overenskomst med fremmed stat. Dette betyr at loven, i disse særskilte tilfeller, kan komme til anvendelse også utenfor norsk sokkel.

Utslipp av CO<sub>2</sub> faller inn under definisjon "forurensning" etter forurensningsloven § 6<sup>54</sup>. Etter rammeforskriften § 2 kommer HMS-forskriftene til anvendelse på virkeområde til blant annet petroleumsloven, forurensningsloven og arbeidsmiljøloven. Både deponering og eventuelle utslipp av CO<sub>2</sub> fra deponeringsvirksomheten vil dermed omfattes av HMS-forskriftene.

#### 2.1.1 Petroleumslovens virkeområde der hensikten med lagring av CO<sub>2</sub> er økt oljeutvinning, EOR

Utgangspunktet er at petroleumsloven kommer til anvendelse på alle ledd som er forbundet med petroleumsvirksomheten. Lovgiver har som formål å danne et helhetlig styringssystem for virksomheten, noe som gjenspeiler seg i forskriftsregelverket. For økt utvinning av naturgasser anvendes injeksjon av CO<sub>2</sub>, CO<sub>2</sub> vil dermed være en sentral del ved petroleumsvirksomheten da formålet nettopp er økt utvinning.

Det er dermed klart at deponering av CO<sub>2</sub> ved bruk for økt utvinning, EOR, faller innenfor petroleumslovens virkeområde.

#### 2.1.2 Petroleumslovens virkeområde ved geologisk lagring av CO<sub>2</sub>, CCS

Ved deponering av CO<sub>2</sub> med det formål å unngå utslipp til luft er det ingen umiddelbar tilknytning til petroleumsvirksomheten som sådan. I det CO<sub>2</sub> blir lagret i undergrunnen på ubestemt tid vil man forsøke å unngå utslipp til luft, noe som eventuelt vil være til nytte for

---

<sup>54</sup> Se oppgavens del 2.2

petroleumsvirksomheten da det er knyttet skatter og avgifter på utslipp av CO<sub>2</sub> til luft<sup>55</sup>.

Deponering av CO<sub>2</sub> vil i ulik grad være tilknyttet petroleumsvirksomheten. I visse tilfeller vil deponeringen ikke ha noe med virksomheten å gjøre mens det i andre tilfeller vil være en klar tilknytning mellom virksomheten og deponeringen. Ved utvidelse av petroleumslovens virkeområde gjennom kgl.res.av 13.mars 2009 er det klart at også fjerntliggende virksomhet omfattes av definisjonen. Spørsmålet blir om deponering av CO<sub>2</sub> fra virksomhet som er helt avskåret fra petroleumsvirksomheten som sådan er omfattet av regelverket. Kgl.res.av 13.mars 2009 er gitt med hjemmel i lov som omfatter andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum<sup>56</sup>. Avgrensningen ligger dermed i at deponering av CO<sub>2</sub> ikke faller inn under kontinentalsokkelloven men er lagt til annen lovgivning. At kontinentalsokkelloven ikke regulerer deponering av CO<sub>2</sub> taler for at lovgiver har ment at all annen virksomhet innen deponering av CO<sub>2</sub> skal omfattes av petroleumregelverket. Det fremgår likevel av arbeidene med myndighetsdelegeringen<sup>57</sup> at de helt avskårede virksomheter ikke omfattes. Dette betyr blant annet at deponering av CO<sub>2</sub> fra fangstanlegg på land ikke er omfattet av petroleumslovgivningen. Dette er i tråd med ordlyden i petroleumsloven men setter hensynet til en felles regulering på området til side<sup>58</sup>.

### 2.1.3 Petroleumslovens virkeområde ved avslutning av petroleumsvirksomheten

Avslutning av petroleumsvirksomheten faller inn under begrepet petroleumsvirksomhet, jf. petroleumsloven § 1-6c. Reguleringen av avslutningen av virksomheten følger av lovens kap.5. Etter § 5-3 første ledd kan departementet fatte vedtak og fastsette vilkår til disponeringen av avsluttet virksomhet som blant annet kan innebære "annet bruk" jf. § 5-1 første ledd. Videre følger det av rammeforskriften § 30 ytterligere krav til dokumentasjon til av-

---

<sup>55</sup> Jf. Klimakvoteloven

<sup>56</sup> jf. Kontinentalsokkelloven

<sup>57</sup> Se fastsettelsesbrev til Kgl.res.av 13.mars 2009.

<sup>58</sup> Se drøftelse i oppgavens del 4

slutningsplan jf. § 5-1. Bestemmelsen i rammeforskriften utdyper § 5-1 og kommer i tillegg til forskrift om petroleumsvirksomhet § 44. I tillegg følger det av rammeforskriften § 30 en plikt etter forurensningsloven § 20 å melde avslutningen av virksomheten til klima og forurensningsdirektoratet. Dette medfører at klima og forurensningsdirektoratet kan kreve ytterligere dokumentasjon ut over hva som følger av petroleumslovens kap.5 og forskriften til petroleumsloven kap.6. På denne måten kan risiko for forurensning overvåkes og ved eventuell for høy risiko reguleres gjennom forurensningsloven § 20 annet ledd også etter avsluttet virksomhet. Etter forurensningsloven § 20 annet ledd kan eier eller bruker pålegges å stille garanti for dekning av fremtidige utgifter og mulig erstatningsansvar ved forurensning.

Ved tolkning av tilknytningskriteriet etter petroleumsloven § 1-6 litra c gir veiledningen til rammeforskriftens § 2 anvisning på at lukkede brønner som har vært innretning i petroleumsvirksomhet også faller inn under petroleumslovens virkeområde. Dette fører til at rettighetshavers ansvar ikke opphører og at loven kommer til anvendelse selv om den aktive delen av petroleumsvirksomheten er avsluttet.

Dette taler for at lukkede lagre etter bruk til CO<sub>2</sub> deponering med en viss tilknytning til petroleumsvirksomheten faller inn under petroleumslovens virkeområde. Deponering av CO<sub>2</sub> fra virksomhet som er helt avskåret fra petroleumsvirksomhet vil derimot ikke falle inn under petroleumslovens virkeområde<sup>59</sup>. Spørsmålet om hvordan denne type lagring er regulert er fortsatt ikke blitt satt på spissen da man antar at all lagring i dag foregår som ledd i petroleumsvirksomhet. Behovet for et nytt regelverk i dette rettstomrommet er tydelig<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Se fastsettelsesbrev til Kgl.res.av 13.mars 2009.

<sup>60</sup> Se Meld.St.21(2011-2012) punkt 5.3

## 2.2 Forurensningslovens virkeområde

Dette kapitlet vil først behandle de mest relevante bestemmelsene i forurensningsloven knyttet til CO<sub>2</sub> håndtering og hvordan bestemmelsene regulerer, eller ikke regulerer CO<sub>2</sub> håndtering. Et viktig spørsmål vil bli om loven kommer til anvendelse ved deponering og ved utslipp av CO<sub>2</sub>. Forurensningsloven er en rammelov<sup>61</sup>. Det betyr at grunnstammen for regulering følger av loven og at videre reguleringer følger av forskrifter gitt i medhold av loven. Det er dermed tilstrekkelig om tillatelser til utslipp gis med hjemmel i forskrift.

Forurensningsloven setter som utgangspunkt opp et alminnelig forbud mot forurensning<sup>62</sup> med hovedregelen om krav til tillatelse for forurensende tiltak etter § 11. Det må søkes om tillatelse til alle typer utslipp som ikke faller inn under noen av unntakene etter loven<sup>63</sup>. Ved innvilgelse av utslippstillatelse er ikke bare forurensningen regulert, den er også lovlig.

Forurensning kan ikke reguleres og styres fullt ut, forurensning følger både av menneskeskapte utslipp og av naturlige prosesser i naturen. Ofte er forurensning både vanskelig å forutse og vanskelig å regulere på forhånd. Grunnlaget for oppbygningen av loven følger av målene som ble formulert da klima og forurensningsdirektoratet på 1970 tallet skulle sette sine mål for arbeidet med å motvirke forurensning<sup>64</sup>. I ettertid er det kommet utvidende forskrifter og reguleringer på felt som ikke var påtenkt da loven ble til. Rammeverket for regulering av CO<sub>2</sub> deponering har dermed vært og er til en viss grad fortsatt noe uoversiktlig da virksomheten i historisk perspektiv fortsatt er ung. Forvaltningen av forurensningsloven ligger under miljøverndepartementet med klima og forurensningsdirektoratet som forvaltningsorgan. Det er departementet og direktoratet som regulerer de miljømessige konsekvensene ved deponering og gir eventuelle tillatelser til utslipp av CO<sub>2</sub>.

---

<sup>61</sup> Se Knophs (2009) s.675

<sup>62</sup> Jf. forurensningsloven § 7 første ledd

<sup>63</sup> Se eksempelvis forurensningsloven §§ 4 eller 8

<sup>64</sup> Se Backe(2012) s.320

Loven setter et skille mellom forurensning og avfall. Etter en naturlig tolkning av lovens ordlyd i § 27 faller CO2 utenfor definisjonen ”avfall”. Det fremgår av § 27 at avgasser ikke omfattes av definisjonen. Dermed er avfallsdelen ikke relevant for fremstillingen her og vil ikke utdypes ytterligere.

### 2.2.1 Forurensningslovens saklige virkeområde

Definisjonen av forurensning følger av forurensningsloven § 6. Etter ordlyden er definisjonen delt inn to ledd- det er med andre ord to vilkår som må være oppfylt for at loven skal komme til anvendelse. Det første vilkåret ”tilførsel” viser til at det kreves noe menneskeskapt, noe som ikke ville blitt tilført naturen dersom menneskene ikke hadde stått for disse tilførslene. Det andre vilkåret følger av ordet ”kan”. Det er tilstrekkelig at miljøpåvirkningen ”kan” føre til ”skade eller ulempe” for miljøet. Første ledd viser til en konkret vurdering av det enkelte utslipp, annet ledd tar sikte på å ramme samvirkende årsaker<sup>65</sup>.

Det følger av forarbeidene<sup>66</sup> til forurensningsloven at ”tilførsel” både omhandler de aktive og de passive tilførsler. Dette betyr at både det å tilføre et stoff aktivt og det og passivt unnlåte å forhindre utslipp faller inn under ordlyden. Allerede her kan det hjemles en tiltaksplikt og en erstatningsplikt for forurenseren<sup>67</sup>. Utslipp og lekkasjer forekommer både naturlig og gjennom menneskelig aktivitet. Det er imidlertid klart at det er de menneskeskapte CO2 utslippene loven treffer.

I ot.prp. nr.13(2004-2005)<sup>68</sup> legges det til grunn at CO2 omfattes av forurensningsbegrepet. Dette blir videre stadfestet i lovkommentaren til forurensningsloven. Dette er imidlertid forarbeider til annen lovgivning og uttalelser i etterkant av forurensningsloven og kan der-

---

<sup>65</sup> Se Bugge (1999)s.209-242

<sup>66</sup> Jf. Ot.prp.nr.11 s.92 flg.

<sup>67</sup> Se oppgavens del 4.2

<sup>68</sup> Jf. klimakvoteloven



med ikke tillegges rettskildemessig stor vekt. Det må dermed foretas en vurdering av hvor mye som skal til før en miljøpåvirkning er til ”skade eller ulempe” for miljøet.

Den nedre grensen for skadens eller ulempens omfang ligger meget lavt. Det følger av forarbeidene<sup>69</sup> at ”..ikke enhver teoretisk eller fjerntliggende mulighet for skade eller ulempe er relevant..” Det skal med andre ord svært lite til å falle innenfor definisjonen. Dette kan man tenke seg er for å sikre et godt miljø, være føre var, og heller regulere for mye enn for lite<sup>70</sup>. Hva som kan omfattes ”skade eller ulempe” for miljøet må avgjøres på bakgrunn av den kunnskap som til enhver tid foreligger i naturvitenskapen. Hvordan stoffer påvirker naturen og hvilke konsekvenser ulike utslipp kan gi kan være vanskelig å oppdage og ikke vise seg før etter lengre tid, det vil dermed være ulikt hva som ansees som forurensning ut ifra den kunnskap som til enhver til foreligger på området, kravet om ”skade eller ulempe” er dermed en rettslig standard som kan ha ulikt innhold over tid.

Den nedre grensen for hva som kan anses som skade eller ulempe for naturen er omtalt i Rt.1998 s.2011, dommer slår fast at det kan ikke være helt betydningsløse miljøpåvirkninger som kan legges til grunn. Dommen har kun gjengitt grensen slik den står i loven, det er ikke videre drøftet hva som ligger i dette, det ble kun slått fast at denne terskelen ligger meget lavt<sup>71</sup>.

At selve risikoen for forurensning er tilstede, er etter ordlyden nok, jf. ”kan være”. Dette kan trekke i retning av at man allerede her kan hjemle et føre-var-prinsipp. Når kun risikoen for forurensning faller inn under ordlyden taler det for en vid definisjon<sup>72</sup>. Her ligger det en risikovurdering for hvor sikkert det er at skaden vil inntre. Det må tas en vid vurdering av skadens art, omfang og varighet. Ikke enhver tilførsel eller utslipp kan regnes som forurensning. Dette må avgjøres på bakgrunn av den kunnskap som ligger til grunn for vur-

---

<sup>69</sup> Jf. Lovutredningen s.112

<sup>70</sup> Jf. Forurensningsloven § 1

<sup>71</sup> Jf. Bugge, 1999, fotnote nr.722 s.229

<sup>72</sup> Se Ot.prp.nr.11s.92

deringen av de negative konsekvensene utslippet kan få for miljøet. Mindre utslipp kan samlet falle inn under definisjonen etter annet ledd.

Drøftelsen blir dermed om lagring av CO<sub>2</sub> er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet. Etter den overstående drøftelsen er skade eller ulempekriteriet satt meget lavt. Spørsmålet blir om lagring av CO<sub>2</sub> *kan være* til skade eller ulempe for miljøet.

Det er hevet over enhver tvil at tilførsel av CO<sub>2</sub> kan gi negative skadevirkninger på naturen<sup>73</sup>. Forarbeidene til loven<sup>74</sup> anviser til en holdning der tvil om konsekvenser for naturen skal komme miljøet til gode. Lekkasjer av CO<sub>2</sub> ligger dermed klart over grensen for hva som kan være forurensning. Spørsmålet som kommer på spissen blir dermed om lagring av CO<sub>2</sub> som ikke går over til lekkasjer til vann og senere til luft, om disse formene for lagring kan være til skade eller ulempe for miljøet. Jf. meld. st. 21 (2011-2012) om norsk klimapolitikk blir det pekt på at lagring over tid ser ut til å fungere slik man har ønsket, med få eller ingen forandringer i lagrene og at CO<sub>2</sub> ikke ser ut til å føre til skade eller ulempe for miljøet. Det er allikevel noe tidlige å slå dette fast da lagringsvirksomheten fortsatt er en ung virksomhet. Hvordan dette kan utvikle seg femti til hundre år frem i tid er det vanskelig å si noe sikkert om. De foreløpige positive resultater sammenholdt med muligheten til å unngå ellers store utslipp av CO<sub>2</sub> til luft er grunner til at lagring er trukket frem som den viktigste enkeltstående teknologien for å redusere klimagassutslipp av blant annet FNs klimapanel og det internasjonale energibyrået (IEA)<sup>75</sup>. Risikoen for at utslipp kan skje og det faremoment ved eventuelle ulykker ved lagringen taler derimot for at lagring av CO<sub>2</sub> faller inn under lovens virkeområde selv i de tilfeller CO<sub>2</sub> ikke forlater lagrene.

Lagring av CO<sub>2</sub> har potensialet til å stå for en like stor "tilførsel" til naturen som utslipp til luft. Ved ulykker eller større lekkasjer fra reservoarene vil lagringen opptre og utgjøre de

---

<sup>73</sup> Jf. IPPC rapporten s.11

<sup>74</sup> Jf. Lovutredningen s.112, Ot.prp. nr.13(2004-2005) s.45

<sup>75</sup> Jf. rapport IEA 2011, jf. Meld. St. 21(2011-2012) punkt 5.3

samme konsekvensene som ved utslipp til luft. Spørsmålet blir om lekkasjer fra lagring skiller seg fra den rettslige vurdering av utslipp til luft. Vurderingen av om lagringen ”kan” føre til skade eller ulempe på naturen” må være konkret og tas ut i fra den forskning og faktakunnskap som er tilgjengelig på avgjørelsestidspunktet<sup>76</sup>. Det er estimert at lagrene kan fylles med CO<sub>2</sub>, men hvor tålegrensen går i forhold til mengden et slikt lager tåler og hva som eventuelt vil kunne skje når dette er fullt, er uvisst<sup>77</sup>. Det betyr at etter den kunnskapen som foreligger i dag kan potensielt lagring av CO<sub>2</sub> føre til skade eller ulempe på naturen.

Når loven kommer til anvendelse vil ikke dette nødvendigvis være til hindre for eventuell lagring men det vil følge konsesjonsplikt til lagringen<sup>78</sup> og det kan settes nærmere vilkår til tillatelsen på lik linje med annen forurensning<sup>79</sup>. Krav til lagring følger også av EUs Rådsdirektiv om geologisk lagring av CO<sub>2</sub>. Direktivet setter rammer for miljømessig sikker lagring av CO<sub>2</sub>, dette innebærer blant annet krav til konsesjoner for leting, utbygging og overvåkning av lagringssteder for CO<sub>2</sub>. Videre kreves at tillatelser til lagring skal skje i forbindelse med hvert enkelt prosjekt og kravene til tiltakets sikkerhet og analyse av risiko i forbindelse med aktuelle miljøkonsekvenser skal følge av vilkår satt til denne. Direktivet setter opp et juridisk rammeverk for lagring av CO<sub>2</sub> som per i dag er ansett oppfylt gjennom forurensningsloven krav til utslippstillatelser og krav til overvåkning og rapportering av lagret CO<sub>2</sub><sup>80</sup>.

Annet ledd innebærer en utvidelse av første ledd når forurensingen ”kan fører til økt skade eller ulempe”. Dette forutsetter gjerne samvirkende årsaker da små utslipp hver for seg ikke representerer forurensning før det blir satt i sammenheng med ytterligere forurensning. Et godt eksempel på dette er alle de mindre utslippene av CO<sub>2</sub> som til sammen fører til alvor-

---

<sup>76</sup> Jf. Eckhoff (2001)s.34

<sup>77</sup> Se rapport Gassnova 2012

<sup>78</sup> Jf.§11

<sup>79</sup> Jf.§§16 og 18

<sup>80</sup> Jf. Dir.2009/31/EF

lig forurensning. Om ansvaret for forurensning ved samvirkende årsak følger av første eller annet ledd er det noe uenighet om i teorien. I praksis har det neppe noe betydning hvilket ledd ansvaret følger av<sup>81</sup>. Hegna drøfter i sin oppgave om det skal foretas en generell eller konkret farevurdering ved om utslippet ”kan være” til skade eller ulempe. Av hensyn til lovens system og effektivitet samt en vurdering av stoffets generelle egenskaper legger han til grunn at det er den generelle fare for skade eller ulempe som må legges til grunn ved vurderingen om skade/ulempe vilkåret er oppfylt<sup>82</sup>. Dette taler for at den generelle faren utslipp av CO2 representerer er nok til å oppfylle kravet etter § 6. Dette taler for at utslipp av CO2 også utenfor petroleumsvirksomheten omfattes av ordlyden<sup>83</sup>.

Kort oppsummert taler drøftelsen over for at lekkasjer fra lagrene av CO2 faller inn under definisjonen av ”forurensning” jf. § 6 første ledd. Mindre utslipp av CO2 faller inn under jf. § 6 andre ledd. Videre er det klart at forurensningsloven kommer til anvendelse ved CO2 deponering ved siden av det petroleumsmessige regelverk<sup>84</sup>.

### 2.2.2 Forurensningslovens geografiske virkeområde

Lovens geografiske område er angitt i §§ 3 og 4. Siden oppgaven avgrenser mot behandling av deponering av CO2 på landanlegg<sup>85</sup> og deponering utenfor dette er mest aktuelt utenfor norsk territorialfarvann er det § 3 annet ledd nr.3 og § 4 som vil bli drøftet i det følgende.

Etter ordlyden i § 3 annet ledd nr.3 følger det at ”utvinning og utnytting av undersjøiske naturforekomster på den norske del av kontinentalsokkelen, herunder avslutning av slik virksomhet, er regulert i § 4.” det betyr at forurensningslovens anvendelse i forhold til petroleumsvirksomheten er regulert i § 4.

---

<sup>81</sup> Jf. drøftelse Hegna s.181

<sup>82</sup> Jf. Bugge, 1999 s.231

<sup>83</sup> se Bugge (2011), s. 236-241

<sup>84</sup> Jf. Kgl.res.av 13. Mars 2009.

<sup>85</sup> Jf. Fastsettelsesbrev til Kgl.res.av13. mars2009 ”anses det bare aktuelt å lagre CO2 i undersjøiske geologiske formasjoner på kontinentalsokkelen og ikke på land.”

Lovens § 4 er en spesialregel knyttet til petroleumsvirksomheten. Utgangspunktet er at loven gjelder for petroleumsvirksomhet med noen unntak. Ordlyden ”kontinentalsokkel” er ment å omfatte havbunnen helt opp til land<sup>86</sup>. Bestemmelsen er ment å angi grensen mot annen lovgivning, for eksempel mot petroleumsloven, kvoteloven og kontinentalsokkelloven. Om det oppstår tvil om hva som omfattes av ordlyden kan det gis forskrift om dette jf. bestemmelsens tredje ledd.

Ved deponering av CO<sub>2</sub> er det først og fremst kriteriet om ”utvinning og utnyttig” som er aktuelle. Den rettslige problemstillingen blir dermed om deponering av CO<sub>2</sub> er ”utvinning” eller ”utnyttig” av ”undersjøiske naturforekomster”. Drøftelsen deles i to ettersom deponering av CO<sub>2</sub> i petroleumsvirksomhet kan få et annet utfall enn regulering av deponering av CO<sub>2</sub> utenfor petroleumsvirksomhet.

Utslipp av CO<sub>2</sub> til luft er regulert gjennom klimakvoteloven. Det oppstår derfor ikke noen rettslig spørsmål i forbindelse med utslipp og utslippstillatelser av CO<sub>2</sub> til luft. Problemstillingen er knyttet til lagring av CO<sub>2</sub> i grunnen og om unntakene etter § 4 for de utslippene som er en ”jevnlig tilførsel” av stoff ”kan føre til skade eller ulempe” for naturen, kommer til anvendelse.

Ved lagring av CO<sub>2</sub> i petroleumsvirksomhet er det tidligere i oppgaven redegjort for at dette er omfattet av det petroleumsrettslige regelverk. Myndighet til regulering er ikke bare gitt når formålet med lagringen er økt utvinning men også når lagringen i seg selv har en mer fjerntliggende tilknytning til virksomheten<sup>87</sup>. I dette tilfelle kommer dermed forurensningsloven til anvendelse på alle forhold knyttet til slik deponering ut over det som er regulert gjennom petroleumslovgivningen. Etter fastsettelsesbrevet til kgl.res.av 13.mars 2009 er det slått fast at forurensningsmyndighetene ”på vanlig måte” skal påse av lagring av

---

<sup>86</sup> Jf. kontinentalsokkelloven § 1.

<sup>87</sup> Jf. kgl.res.av 13.mars 2009

CO<sub>2</sub> skjer på en miljømessig sikker måte. Hva som ligger i uttrykket ”på vanlig måte” er noe usikkert, men med grunnlag i EUs Rådsdirektiv om geologisk lagring av CO<sub>2</sub> som hjemler krav til lagringen som anses oppfylt i forurensningsloven, kan man anta at ”på vanlig måte” omfatter regulering av lagring etter lovens system med tillatelser og vilkår knyttet til disse.

Det følger av § 4 første ledd annet punktum en plikt til å innhente tillatelse etter § 9. Plikten gjelder bare de utslipp som ”jevnlige fører til forurensning”. I praksis er det en avgiftsordning på utslipp av CO<sub>2</sub> i stede for konsesjonsbehandling etter § 9. Det er dermed gitt tillatelse til utslipp om du selv betaler for det<sup>88</sup>. Hva som er ”jevnlige forurensning” kommer ikke klart frem i ordlyden men det er klart at de tekniske delene av petroleumsdriften dekkes av petroleumsloven<sup>89</sup>. Dette gjelder installasjoner, skader og fare for ødeleggelser på brønner og plattformer. Disse delene faller derfor utenfor forurensningslovens område. I ordlyden ”jevnlige” ligger også en avgrensning mot akutte utslipp. Det følger av forarbeidene at unntaket ”hindre eller stanse akutt tiltak” skal begrense lovens virkeområde mot de akutte utslipp<sup>90</sup>. Dette begrunnes med at risikoen for akutt forurensning ikke skal kunne danne grunnlag for avslag på søknad om tillatelse til regelmessige utslipp etter § 11. De akutte utslipp hører derfor under petroleumslovens virkeområde.

Ved deponering av CO<sub>2</sub> må det søkes om tillatelse til forurensende tiltak etter § 11 og tiltaket må ikke omfattes av unntakene etter §§ 8 og 9. Ved tillatelse vil adgangen til å sette vilkår etter § 16 samt muligheten til omgjøring av konsesjoner i § 18 komme til anvendelse. Etter lovens formål skal det videre foretas en helhetsvurdering av virksomheten i vurderingen om innvilgelse til lagring skal gis eller ikke<sup>91</sup>. Krav satt etter HMS-forskriftene kommer også til anvendelse ved tillatelser jf. rammeforskriften § 2. HMS-forskriftene ut-

---

<sup>88</sup> Jf. Polluter pays principle jf. § 2 første ledd pkt.5

<sup>89</sup> Jf. Petroleumsloven § 1-4

<sup>90</sup> Jf. Ot.prp.nr. 11(1979-1980) s.92

<sup>91</sup> jf. Ot.prp. nr. 9 (2010-2011) punkt.4.3 siste avsnitt.

yller ytterligere de krav til overvåkning og måling av lagringen som følger direkte av loven.

I de tilfeller der deponering av CO<sub>2</sub> komme fra virksomhet som er helt avskåret fra petroleumsvirksomheten, for eksempel fra landbasert virksomhet som et gasskraftverk eller en industri er spørsmålet om dette er omfattet av forurensningslovens jf. § 4. Ved tolkning av lovens ordlyd kan deponering av CO<sub>2</sub> falle inn under definisjonen i § 4, i det lovens ordlyd omfatter virksomhet på norsk kontinentalsokkel innenfor den økonomiske sone. Det betyr at det kun vil være de tilfeller hvor deponering er helt avskåret fra petroleumsvirksomheten og deponeringsanlegget er utenlandsk at forurensningsloven ikke kommer til anvendelse<sup>92</sup>. En tolkning av lovens ordlyd vil dog bli overflødig når forskriftsverket for deponering av CO<sub>2</sub> utenfor petroleumsvirksomheten blir utarbeidet<sup>93</sup>.

Spørsmålet blir dermed om lagring av CO<sub>2</sub> utenfor petroleumsvirksomhet, men som faller inn under forurensningslovens område er omfattet av HMS- forskriftene som er hjemlet blant annet i forurensningsloven. Rammeforskriften § 2 angir forskriftens virkeområde som avgrenser forskriftene mot annet enn ”petroleumsvirksomhet”. Hva som ligger i begrepet ”petroleumsvirksomhet” er utvidet etter kgl. res. av 13.mars 2009 til å gjelde også deponering og lagring av CO<sub>2</sub>, likevel er det avgrenset mot ytterligere CO<sub>2</sub> virksomhet som ikke har en tilknytning til petroleumsvirksomheten. Med andre ord faller CO<sub>2</sub> deponering utenfor petroleumsvirksomhet også utenfor regulering etter HMS- forskriftene. Det følger også ved inkorporeringen av EUs Rådsdirektiv om geologisk lagring av CO<sub>2</sub> at forurensningsloven kommer til anvendelse på lagring av CO<sub>2</sub>.

---

<sup>92</sup> Jf. Bugge, Kritisk Jus, 2005 punkt 4.2

<sup>93</sup> Jf. Ot.prp. nr. 48 (2008-2009)

Etter overstående drøftelser taler det for at lagring av CO<sub>2</sub> faller inn under forurensningslovens virkeområder med de avgrensninger mot petroleumsloven og annen lovgivning som følger av § 4.

### 2.3 Observasjoner

Drøftelsen over har vist at det i de senere år har skjedd endringer i reguleringen av CO<sub>2</sub> deponering. Ved Kgl.res.av 13. mars 2009<sup>94</sup> ble det overført myndighet til olje- og energidepartementet å foreta ”leting, utbygging og drift av undersjøiske geologiske formasjoner med henblikk på transport og lagring av CO<sub>2</sub> og utnyttelse av slike formasjoner for lagring av CO<sub>2</sub>”. I fastsettelsesbrevet til forskriften begrunnes myndighetsdelegeringen med den nære tilknytningen, kunnskapen og interessen for lagring samt at teknologien for lagring samsvarer med den teknologi som petroleumsvirksomheten har. Dette samsvarer med den praksis og tolkning av loven som har utviklet seg parallelt med utviklingen av CO<sub>2</sub> deponering<sup>95</sup>.

Myndighetsdelegeringen som ble gjort i 2009 ligger til grunn for de hovedendringer som er gjort, men endringene står ikke for en betydelig endring av praksis. Etter de observasjonen jeg har gjort i kapitlet ovenfor med hensyn til loven, lovens ordlyd, praksis og myndighetsdelegeringen av 2009 er den foreløpige konklusjonen at deponering av CO<sub>2</sub> i forbindelse med petroleumsvirksomheten klart faller inn under petroleumslovens virkeområde. Videre er det foretatt en utvidelsen av lovens virkeområde ved å innlemme de lagringsvirksomheter som ikke har en klar, men en mer fjerntliggende tilknytning til petroleumsvirksomheten, disse tilfeller vil nå også omfattes av regelverket. Det er dermed kun den deponeringsvirksomhet som klart *ikke* knytter seg til virksomheten som faller utenfor petroleumslovens bestemmelser. I tidligere avhandlinger om tema har man kommet til at CO<sub>2</sub> deponering har vært omfattet av petroleumsloven så lenge lagringen ble gjort i petroleums-

---

<sup>94</sup> Jf. forskrift av 13.mars 2009 nr.321

<sup>95</sup> Jf. Bugge, Kritisk Jus 2005, s. 143-144



virksomhet og at lagringen i seg selv sto for økt utvinning av olje. Videre har man holdt deponering som ikke inngår i petroleumsvirksomhet utenfor<sup>96</sup>. Gråsonen mellom de to former for lagring var det ulik oppfattelse om i teorien. Den fastsettelsen av lovens virkeområde som nå er gjort har minsket denne gråsonen betraktelig ved å innlemme også virksomhet som har en mer fjerntliggende tilknytning til petroleumsvirksomheten. Ved at det fortsatt er et skille mot helt avskåren virksomhet som ikke omfattes av lovverket er det et behov for ny lovgivning og en felles regulering innenfor denne type virksomhet<sup>97</sup>.

Av Kgl. res. av 13.mars 2009 følger også at Arbeids og inkluderingsdepartementet er gitt myndighet til å regulere sikkerhetsspørsmål i forhold til anlegg og drift av rørledninger, boring av brønn med videre. I fastsettelsesbrevet til resolusjonen<sup>98</sup> er det videre lagt til grunn at forurensningsloven på vanlig måte skal påse at lagring av CO2 skjer på en forsvarlig og sikker måte. Regulering skal gis gjennom tillatelser etter loven og vilkår knyttet til lagringen slik at lagringen foregår på en miljømessig og sikker måte.

Observasjoner i tilknytning til forurensningsloven er blant annet at deponering av CO2 i tilknytning til petroleumsvirksomheten faller inn under lovens virkeområde etter § 4. I de tilfeller deponering av CO2 ikke er en del av petroleumsvirksomheten vil forurensningsloven også regulere dette jf. forurensningsloven § 3. Konklusjonen her er dog noe usikker. Ny regulering vil bli gjort gjennom en ny forskrift for transport, deponering og lagring av CO2 med hjemmel i forurensningsloven og kontinentalsokkelloven og er forventet innen år 2014<sup>99</sup>. Det blir dog en de lege ferenda vurdering om hvordan dette forskriftsverket vil eller bør se ut. Det er imidlertid sikker rett at forurensningsloven kommer til anvendelse på deponeringsvirksomheten helt frem til de tilfeller hvor deponeringen ikke har noen tilknytning til petroleumsvirksomheten og anlegg og CO2 kilder er utenlandske<sup>100</sup>. Forurensnings-

---

<sup>96</sup> Jf. Siverts/ Hegna s.58

<sup>97</sup> Jf. Meld.St.9(2010-2011)punkt 4.3

<sup>98</sup> Jf. Kgl.res.av 13.mars 2009 jf. saksnr.08/00991

<sup>99</sup> Se fastsettelsesbrevet til kgl.res.av 13.mars 2009.

<sup>100</sup> Jf. Bugge, Kritisk Jus 2005 s.142

lovens virkeområde strekker seg dermed ut over det som petroleumsloven dekker. Dette underbygges av EUs direktiv om lagring av CO<sub>2</sub> samt de internasjonale konvensjoner som setter rammer for lagring av CO<sub>2</sub>. Disse forutsettes hjemlet i forurensningslovens system gjennom tillatelser og vilkår knyttet til disse.

Videre stilte jeg spørsmålet om avslutning av petroleumsvirksomheten var omfattet av petroleumslovens virkeområdet også etter at virksomheten tok slutt og lagrene ble lukket. Det mest sentrale spørsmålet var om avslutningen førte til en forandring i det ansvaret rettighetshaver har ved fortsatt produksjon.

Ved en tolkning av petroleumsloven kap.5 er konklusjonen at rettighetshaver har ansvaret for deponiene også etter lukking og avslutning av virksomheten. Ved avslutning av petroleumsvirksomheten har rettighetshaver ansvar for installasjonene også etter at disse ikke er i drift. Dette underbygges ytterligere av rammeforskriften § 48 jf. aktivitetsforskriften § 52 som krever overvåkning av det ytre miljø også etter avsluttet petroleumsvirksomhet<sup>101</sup>.

Denne konklusjonen er dog noe usikker i det EU direktivet om lagring av CO<sub>2</sub> har bestemmelser som regulerer overgangen fra åpent reservoar til et lukket reservoar. Etter direktivet er ansvaret ved virksomhet lagt til petroleumslovens virkeområde frem til avslutning og i en begrenset tid i etterkant<sup>102</sup>. Etter avslutning av virksomheten følger det av direktivet at staten etter en tid skal ta på seg ansvar for deponiene. Det oppstår her motstrid mellom direktivet og petroleumslovgivningen i det begge rettsgrunnlag kommer til anvendelse i disse tilfellene. I praksis er dette neppe noe problem da virksomheten fortsatt ikke er opphørt og reguleringene i dag ligger under de petroleumsrettslige skranker. En avklaring i lovgivningen kan med fordel foretas på dette område.

Etter en analyse av de observasjoner som er gjort har jeg falt ned på at deponering, lagring og ansvar for lukkede reservoarer faller inn under petroleumslovens virkeområde. For-

---

<sup>101</sup> Se Iversen/ Vik Green 2011 s.6.

<sup>102</sup> Jf. Meld.st.9 (2010-2011)

urensningsloven kommer til anvendelse ved utslipp av CO<sub>2</sub> gjennom tillatelser med tilknyttede vilkår til disse som følger av forskriftsregelverket<sup>103</sup>. Det er også forutsatt at alle krav etter EU direktivet om geologisk lagring oppfylles gjennom disse reguleringene.

### **3 HOVEDPLIKTER OG ERSTATNINGSANSVAR**

#### **3.1 Petroleumsloven**

##### **3.1.1 Hovedplikter etter loven**

Kravet til forsvarlig utvinning følger av petroleumslovens § 4-1. Bestemmelsen retter seg både mot myndighetene og rettighetshaverne. Av bestemmelsen følger det en norm for hvordan virksomheten skal utøves og setter en skranke for hvordan myndighetene kan styre petroleumsvirksomheten. Etter forarbeidene<sup>104</sup> ligger det en avveining i bestemmelsen, det skal både tas hensyn til målet om ”mest mulig” utvinning av petroleum og det skal tas hensyn til hvilke tekniske fremgangsmåter som kan velges, hvilke krav til økonomi som stilles og kravet om å unngå øding av petroleum skal være oppfylt. I bestemmelsen ligger det overordnede krav til hvilke tekniske prinsipper som kan legges til grunn ved vurderingen av om utvinningen er forsvarlig. I dette ligger også en avveining i forhold til de miljøhensyn som oppstår ved virksomheten. Hvilke grad av miljøulemper kan aksepteres opp mot kostnadene for den eller de alternative løsninger som finnes.

For å oppnå de mål som er satt etter paragrafens første og andre punktum er rettighetshaver pålagt en aktivitetsplikt i bestemmelsens tredje ledd. Rettighetshaver har en plikt til ”fortløpende vurdere utvinningsstrategi og tekniske løsninger og iverksette nødvendige tiltak”.

---

<sup>103</sup> Jf. Rammeforskriften § 2

<sup>104</sup> Jf. Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s.70

Dette betyr at ved lagring av CO<sub>2</sub> skal rettighetshaver vurdere om utnyttelsesgraden av reservoaret øker ved bruk av CO<sub>2</sub> som trykkstøtte ved utvinningen, i så fall vil dette være en del av helhetsvurderingen i forholdt til om utvinningen oppfyller kravet til ”mest mulig” og ”forsvarlig”. I den grad bruk av CO<sub>2</sub> for økt utvinning fremstår som et effektivt virkemiddel for mest mulig utvinning pålegges rettighetshaver å vurdere og eventuelt iverksette slik bruk av CO<sub>2</sub>. Ved deponering av CO<sub>2</sub> utenfor petroleumsvirksomhet er målet kun å oppnå mindre utslipp til luft. I disse tilfellene vil kravet til forsvarlig utvinning etter § 4-1 ikke være relevant, annet enn at kravet til forsvarlighet ved deponeringen også følger denne virksomheten<sup>105</sup>.

### 3.1.2 Erstatningsansvar etter petroleumsløven

Erstatningsansvar etter forurensning i petroleumsvirksomhet følger av petroleumsløven kap.7. Hva som ansees som ”forurensningsskade” følger av definisjonen i § 7-1. Det følger to avgrensingskriterier etter løvens ordlyd. Det må forekomme en ”utstrømning eller utslipp” av ”petroleum” og dette må være tilknyttet en ”innretning”. Løvens ordlyd angir to kumulative vilkår, begge vilkår må være oppfylt for at bestemmelsen skal komme til anvendelse. Videre kreves det en årsakssammenheng mellom utslippet/ utstrømningen og petroleumsvirksomheten jf. ordlyden ”som skyldes”. Det er ikke tilstrekkelig at det er avledet årsakssammenheng, det må foreligge konkret sammenheng mellom det aktuelle utslipp og den oppståtte skade. De påregnelige følger av utslippet omfattes også<sup>106</sup>.

Petroleumsløven regulerer erstatningsansvar utenfor kontraktsforhold. Løvens kapittel 5,7 og 8 inneholder regler om erstatning som følge av skade ved virksomheten. Kapittel 7 regulerer den skade som oppstår som følge av utslipp av ”petroleum”, og hvorvidt det følger et erstatningsansvar av dette. Kapittel 8 gjelder ”andre typer” forurensning som rammer nors-

---

<sup>105</sup> Jf. Veiledningen til aktivitetsforskriften § 61 og kravet til BAT.

<sup>106</sup> Jf. Ot.prp.nr.72 (1982-1983) s.70

ke fisker spesielt og kapittel 5 inneholder regler om avslutning av petroleumsvirksomhet og erstatningsansvar etter dette. Kapittel 5 er behandlet i oppgavens del 2.1.4.

De interesser som søkes vernet gjennom reglene om erstatningsansvar er tredjepartsinteresser. Petroleumsloven regulerer ikke bare forholdet mellom staten og selskapene men også forholdet mellom rettighetshaver og tredjemenn som blir rammet av skade som følge av petroleumsvirksomheten. Tredjepart kan være, og er ofte miljøet, som blir skadelidende på grunn av utslipp fra virksomheten.

Spørsmålet om CO<sub>2</sub> omfattes av lovens definisjon av ”petroleum” må være avgjort før bestemmelsene i kap.7 kommer til anvendelse. Det er slått fast i drøftelsen over at deponering av CO<sub>2</sub> faller inn under definisjonen ”petroleum” jf. petroleumsloven § 1-6 litra a, jf. kgl.res.av 13.mars 2009. Utvidelsen av lovens virkeområde er en bekreftelse på praksis og er ment å gjelde for den lagring av CO<sub>2</sub> som har en tilknytning til petroleumsvirksomheten. Det avgrenses mot å omfatte CO<sub>2</sub> som stammer fra annen type virksomhet<sup>107</sup>. Dette fører til at forrangsbestemmelsen i forurensningsloven § 53 kommer til anvendelse og at erstatningsreglene etter petroleumsloven er de som skal legges til grunn for erstatningsansvaret i petroleumsvirksomheten og dermed også i deponeringsvirksomheten.

Avgrensningen mot andre typer utslipp og mot andre stoffer utenfor det som er omfattet av definisjonen av ”petroleum” er vid og utelukker all annen form for forurensning. Utslipp av stoffer som forurenser utenfor petroleumsvirksomheten faller dermed inn under forurensningsloven eller eventuelle andre særlover.

Ved deponering av CO<sub>2</sub> vil erstatningsansvaret i kap.7 få en noe annen karakter enn lovgivers opprinnelige tiltenkte. I stede for utslipp til luft blir CO<sub>2</sub> fanget og deponert i undergrunnen. Det er altså ikke snakk om direkte utslipp til luft men utslipp gjennom eventuelle lekkasjer fra reservoarer til havet. Disse lekkasjene til havet blir deretter omdannet til ut-

---

<sup>107</sup> Jf. fastsettelsesbrevet til kgl.res.av 13. mars 2009

slipp til luft. Dette momentet er sentralt da deponering i seg selv ikke utløser et erstatningsansvar. Tvert imot unngår man ved deponering direkte utslipp til luft. Gjennom reguleringene etter forurensningsloven kan det søkes om tillatelser til utslipp etter § 11, det kan videre settes vilkår til tillatelsen jf. forurensningsloven kap.3. Det er ved lekkasjer eller akutte utslipp ved ulykker som går ut over de tillatelser som er gitt gjennom forurensningsloven at bestemmelsene om erstatningsansvar kommer til anvendelse.

Lovens § 7-3 er hovedbestemmelsen i kap.7. Den angir ansvarsgrunnlaget ved forurensning og slår fast at "rettighetshaver" er ansvarlig for forurensning på objektivt grunnlag. Det følger av forarbeidene<sup>108</sup> at det objektive ansvaret gjør seg gjeldene her som ved ansvaret ved farlig bedrift. Dette er blant annet begrunnet med at rettighetshaverne også må ta på seg risikoen da det er rettighetshaver som sitter på fortjenesten ved utvinningen. Det kan videre være uklart hvem som har skyld i forurensningen da det kan være flere underleverandører og bedrifter involvert i feil og mangler. Det er en sikkerhetsventil at det objektive ansvaret lett kan kanaliseres og tiltak kan utføres raskt uten lang tid til avklaring av ansvarsforholdet. Fra utgangspunktet med det objektive grunnlaget følger det et unntak for force majeure- lignende hendelser etter § 7-3 tredje ledd.

Hvem som er "rettighetshaver" følger av petroleumsloven § 1-6 bokstav j. Definisjonen omfatter selskap som har undersøkelse eller utvinningstillatelse, eller har tillatelse til særskilt anlegg og drift. Hvem som er rettighetshaver må avgjøres konkret da det kan være ulike konstellasjoner mellom ulike rettighetshavere. Erstatningsreglene i kap.7 regulerer forholdet mellom rettighetshaver og tredjemenn generelt. Kap.8 gjelder bare i forholdet mellom rettighetshaver og norske fiskere. Reglene etter kap.8 vil ikke drøftes nærmere da reglene etter kap.7 vil være de mest relevante etter ikrafttreddelsen av kgl.res.av 13.mars 2009.

Utslipp av CO<sub>2</sub> til luft som ikke stammer fra petroleumsvirksomheten er regulert gjennom

---

<sup>108</sup> Jf. NOU 1981:33 s.24-25

klimakvoteloven og ved tillatelser gitt gjennom forurensningsloven. Ved deponering av CO<sub>2</sub> som ledd i petroleumsvirksomheten er det, som konklusjonen over viser, slik at all lagring som skjer i forbindelse med petroleumsvirksomheten faller inn under petroleumsgivningen<sup>109</sup>. Lovgivningen er supplert av HMS- forskriftene som setter ytterligere krav til blant annet miljøovervåking og tiltak ved eventuelle utslipp. Det er dermed mulighet for rettighetshaver til å søke om utslippstillatelser før utslipp fra lagrene skjer. Det er som nevnt over, kun de lekkasjer som går ut over utslippstillatelsene som omfattes av erstatningsreglene i kap.7. Risikoen for at forurensning ved deponering av CO<sub>2</sub> skal føre til et erstatningsansvar er dermed ytterligere begrenset.

Ved oppståtte utslipp ut over de tillatelser som er gitt må det påvises et økonomisk tap for at et erstatningskrav kan gjøres gjeldene<sup>110</sup>. Muligheten til å påvise at den miljøpåvirkning utslipp av CO<sub>2</sub> medfører kan lede til et økonomisk tap er derimot liten. De konsekvenser vi ser av utslippene er skjedd over lengre tid og har ulike miljømessige konsekvenser som ikke er knyttet direkte til et konkret økonomiske tap. Det er videre vanskelig å påvise at det er de konkrete utslippene av CO<sub>2</sub> som står for skadene. Det er mange faktorer som til en hver tid spiller inn på klimaet. Tilknytningen mellom utslipp og miljøendringer er dermed vanskelig å bevise konkret. Videre kan også selskapet søke om ytterligere tillatelser til utslipp etter forurensningsloven § 11 andre ledd. Selskapet har da rett på innvilgelse av søknad så lenge han er i stand til å ”overvåke og rapportere utslippene på en tilfredsstillende måte”.

Selv om ordet ”forurensning” ikke kan sies å ha noe selvstendig betydning er det definert etter forurensningsloven § 6 og dekker fullt ut begrepet etter § 7-1 ”skade eller tap som skyldes forurensning” i petroleumsgiven. Det følger av lovens ordlyd at utgifter til tiltak for å avverge utslipp også omfattes av loven. Utover dette spesifiserer ikke ordlyden hva som kan kreves erstattet men taler generelt om ”skade eller tap”. Ut over den generelle bestem-

---

<sup>109</sup> Jf. kgl.res. av 13.mars 2009

<sup>110</sup> Jf. alminnelige obligasjonsrettslige prinsipper.

melsen er det de alminnelige erstatningsrettslige regler som kommer til anvendelse.

De preventive tiltak som jf. § 7-1 er "rimelige tiltak" for å "avverge eller begrense" skade er også omfattet av lovens ordlyd og kan dermed kreves gjennomført. Hva som ligger i "rimelige tiltak" må fastslås ut fra en konkret vurdering. Av lovens forarbeider følger at de interesser som tiltakene skal beskytte ikke trenger å være av økonomisk art. "Opprensning av strender kan således ivareta rene friluft- eller naturverninteresser"<sup>111</sup>. Denne forståelsen av lovens ordlyd taler for at også andre miljøverninteresser kan falle inn under hva som kan tenkes erstattet. Bestemmelsen kommer til anvendelse når det inntreffer et faktisk utslipp og denne skal vurderes konkret. Den generelle preventive bestemmelse følger av de alminnelige bestemmelsene i kap.10.

Ansvar for forurensningsskade er kanalisert jf. § 7-4. Bestemmelsen utelukker visse grupper fra ansvar slik at rettighetshaver i noen situasjoner står direkte med ansvaret etter § 7-3<sup>112</sup>. Det er imidlertid mange grupper av underleverandører og andre aktører som også står med en del av ansvaret. Etter § 5-4 følger det også ansvar for skade som skjer under gjennomføringen og avslutningen av virksomheten. Denne bestemmelsen må sees i sammenheng med bestemmelsene i kap.7, avslutning av petroleumsvirksomheten er behandlet under punkt 3.2.4.

---

<sup>111</sup> Jf. Ot.prp.nr.43(1995-1996), jf. ot.prp.nr. 72( 1982-1983) s.70

<sup>112</sup> Jf. drøftelsen over



## 3.2 Forurensningsloven

### 3.2.1 Hovedplikter etter loven

Den generelle plikten til å unngå forurensning følger av forurensningsloven § 7 og er lovens hovedregel. "Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning." Dette er en generell plikt til å unngå forurensning. Grunnlaget for hva som er forurensning kan følge av lov, forskrift eller av konsesjon. Etter ordlyden rammes både forurensning gjennom aktive og passive handlinger. Jf. ordlyden fører det med seg både en aktsomhetsplikt og en tiltakspunkt for å hindre forurensning. Denne todelte generelle plikten etter § 7 underbygges ytterligere av at det er satt straff for uaktsomhet etter lovens § 78. Selv det å skape en risiko for forurensning er forbudt jf. ordlyden "kan" i første ledd. Hele første ledd kan tolkes som et uttrykk av føre-var prinsippet. Tiltak som kan føre til forurensning må ha særlig rettsgrunnlag for å kunne gjennomføres etter § 7.

Utrykket å "ha" viser til at eierrådighet kvalifiserer til ansvar. Det er nok å eie grunn, bil, skip og lignende for å være ansvarlig for forurensning fra dette. Rettspraksis har også slått fast at ansvaret gjelder selv om forurensningen har skjedd av tidligere eier eller av annet selskap men tilknytning til utslippsansvarlig og at denne på det tidspunkt da forurensningen fant sted hadde tillatelse til utslipp<sup>113</sup>. Dette angir en vid ramme for ansvar etter loven. Ved CO2 deponering er det "rettighetshaver" som etter loven er den ansvarlige for virksomheten. Dette følger av petroleumsloven § 4-1, jf. §1-6 bokstav j.

Det generelle forbudet mot forurensning omfatter også deponering av CO2. For tillatelse til å kunne drive med deponeringsvirksomhet kreves det dermed tillatelse til tiltaket etter § 11 eller tillatelse gjennom forskrift jf. § 9. Plikten til å søke om tillatelse gjelder både for virksomheten som gjennomfører deponering og for den virksomheten som leverer CO2 til lagring<sup>114</sup>. Tillatelser kan kun gis i det de er i overensstemmelse med de retningslinjer og krav

---

<sup>113</sup> Jf. Rt.2010 s.306

<sup>114</sup> Se Bugge, Kritisk Jus 2005 s. 143-144.

som følger av både nasjonale og internasjonale forpliktelser<sup>115</sup>. Om virksomheten ikke oppfyller disse kravene kan heller ikke tillatelse gis. Myndighetskontroll med virksomheten blir dermed muliggjort og eventuelle vilkår kan knyttes til tillatelsene etter § 16 eller det kan utarbeides nye forskrifter for virksomheten. Vilkår knyttet til helse, miljø og sikkerhet i deponeringsvirksomheten er et utslag av denne adgangen<sup>116</sup>.

Tillatelser gitt i medhold av § 11 skal bygge på en skjønnsavgjørelse der det skal ”legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre”. Ved deponering av CO<sub>2</sub> vil vurderingstema bli om den risiko lagring av CO<sub>2</sub> står for overgår de skader utslipp av CO<sub>2</sub> til luft fører til. Vurderingen er noe spesiell siden målet med lagringsaktiviteten i seg selv er å unngå de store utslippene til luft og oppfyller således et viktig miljøhensyn ved virksomheten. Spørsmålet blir dermed om risikoen ved lagring er så stor at utslipp til luft bør anses som et bedre alternativ. Gjennom de krav som stilles til deponeringsvirksomheten kan ikke dette spørsmålet være svært kontroversielt. Lagring er til nå ansett som trygt og de krav til overvåkning som ligger til grunn for virksomheten i dag må anses tilstrekkelig for å minske den eventuelle risiko for utslipp betraktelig.

Ved ikke- tillatte utslipp av CO<sub>2</sub> oppstår det en tiltaksplikt etter forurensningsloven §§ 7, 20 og 46. Ofte vil faren for utslipp av deponert CO<sub>2</sub> være liten men det følger av forarbeidene at det ikke bare skal tas hensyn til hvor stor risiko det er for at utslipp skjer, men også sees hen til omfanget og skaden utslipp kan føre til<sup>117</sup>. Ved ulykker i et CO<sub>2</sub> deponi vil konsekvensene være store. Det er fortsatt ikke oppdaget eller skjedd skader fra slike, men risikoen for slike ulykker er absolutt til stede i en såpass ny virksomhet. Det skal ikke mye til å oppfylle kravet etter loven og jeg legger til grunn i den videre drøftelsen av tiltaksplikten gjelder også ved lagring av CO<sub>2</sub>.

---

<sup>115</sup> Jf. blant annet krav etter OSPAR konvensjonen og HMS- forskriftene.

<sup>116</sup> Se rammeforskriften §§ 1 og 2.

<sup>117</sup> Jf. Ot.prp. nr.11 (1979-80) s.96

Spørsmålet blir hvor langt denne plikten strekker seg. Plikten til å iverksette tiltak for å forebygge forurensning har en begrensning etter annet ledd, fjerde punktum. De forebyggende tiltak skal ”stå i et rimelig forhold til de skader eller ulemper som skal unngås”. Det må gjøres en vurdering ut fra de kostnader som kreves for å begrense utslippene og den effekten tiltaket vil ha i den konkrete sak<sup>118</sup>. Det er den objektive vurderingen som må legges til grunn, men de økonomiske vurderingene kan ikke være helt uten betydning. Det er en forholdsmessighetsvurdering ut fra hvor store tiltak som blir gjort og hvor store utslippene er. Det økonomiske må sees i sammenheng med helheten i den konkrete sak jf. § 2 nr.1. Om mulighetene vedkomne som forurensere har til å rydde opp er begrenset må det allikevel betales for å dekke kostnadene til opprydning. Ved deponering av CO<sub>2</sub> i petroleumsvirksomheten vil det i tillegg til tiltaksplikten ved ikke tillatte utslipp være krav til forebyggende tiltak og overvåkning etter HMS-forskriftene. I Styringsforskriften § 17 settes det særskilt opp et krav om miljørettede risikoanalyser for å ivareta miljøet mot ulykker, utslipp og ikke tillatt forurensning.

Har akutt forurensning inntruffet vil den ansvarlige også ha en varslingsplikt og en aksjonsplikt etter forurensningsloven. Den akutte forurensning er definert i forurensningsloven § 38 som forurensning av betydning som inntreffer plutselig og som det ikke er gitt tillatelse til etter forurensningsloven. Bestemmelsene etter forurensningsloven kommer også til anvendelse også ved akutte utslipp, jf. styringsforskriften kap.IX og supplerer petroleumslovens bestemmelser om rettighetshavers plikter ved forurensning. Her følger det dog visse begrensningen etter loven ved CO<sub>2</sub> håndtering i petroleumsvirksomhet etter forurensningsloven § 4. Den akutte forurensning er unntatt ved at den ansvarliges tiltaksplikt etter forurensningsloven ikke kommer til anvendelse med reguleres etter petroleumsloven. Systemet er slik at den jevnlige forurensning reguleres gjennom forurensningsloven mens den akutte forurensning ligger til petroleumsloven. Innenfor petroleumsvirksomheten blir dette

---

<sup>118</sup> Jf. Bugge(2011) s. 319-328

ikke et problem<sup>119</sup>.

Spørsmålet oppstår ved CO<sub>2</sub> virksomhet utenfor petroleumsvirksomheten på kontinental-sokkelen. Den rettslige problemstillingen blir om begrensningen etter § 4 opprettholdes også i forhold til denne virksomheten eller om forurensningsloven vil komme til anvendelse. Formålet med begrensningene § 4 er å unngå dobbeltregulering i petroleumsgivningen<sup>120</sup>. Ved CO<sub>2</sub> deponering vil loven i sin alminnelighet kommet til anvendelse etter § 3, men det knytter seg etter denne begrensninger til lovens virkeområde utenfor den norske økonomiske sone. Deponeringsvirksomhet utenfor den økonomiske sone og utenfor petroleumsvirksomhet er dog ikke noe praktisk problem da dette ikke anses aktuelt<sup>121</sup>. Videre er utvidelsen gjennom myndighetsdelegeringen til petroleumsløven og videre fastsettelse av forurensningslovens virkeområde i denne med på å minske de eventuelle tilfellene lovgivningen ikke omfatter<sup>122</sup>.

Det følger ikke et totalforbud mot forurensning etter § 7, forurensning kan være tillatt etter tillatelse fra rett myndighet<sup>123</sup>. Det er ikke et mål for myndighetene å nekte alle former for utslipp, det viktigste er å regulere dette slik at miljøkonsekvensene blir minst mulig. Totalt forbud mot forurensning hadde vært utenkelig. Det kan forurenses lovlig etter tillatelse gitt i medhold av § 11, eller det kan forurenses lovlig dersom forurensningen faller inn under §§ 8 eller 9. Det er ikke avgjørende at det faktisk har skjedd forurensning, om det kun foreligger fare for forurensning vil dette også omfattes av forbudet.

Om tiltaket går inn under § 8 vanlig forurensning som er unntatt eller § 9 som fritar for konsesjon<sup>124</sup> behøves det ikke å søke om tillatelse til utslipp. Kriteriene for hva som omfat-

---

<sup>119</sup> Jf. Bugge, Kritisk Jus 2005, s. 142

<sup>120</sup> Jf. Ot.prp.nr.11 (1979-80) s.91

<sup>121</sup> Jf. fastsettelsesbrev til Kgl.res.av 13. mars 2009.

<sup>122</sup> Se drøftelse kap.5

<sup>123</sup> Jf. Forurensningsloven § 11

<sup>124</sup> Jf. NOU 1995:4 s.49

tes av forurensningsbegrepet i § 6 er behandlet ovenfor.

§ 8 gjelder for en del ”vanlig”<sup>125</sup> forurensning slik som jordbruk, skogbruk, boligeiendommer, fiske og lignende kan står for. Dette er mindre utslipp som ikke faller inn under § 7 og som det ikke behøver å søkes konsesjon. Det følger av ordlyden at denne formen for forurensning ikke bare er unntatt fra konsesjonsplikten etter § 7 men også er lovlig. Om mange mindre utslipp fører til forurensning kan dette reguleres gjennom forskrift og underlegges konsesjonsplikt etter § 8 siste ledd. Dette er en sikkerhet i forhold til mindre utslipp som det er vanskelig å kjenner de langsiktige virkningene av, eller hvordan dette kommer til å utvikle seg. Mindre utslipp av CO<sub>2</sub> som man til sammen har sett alvorlige konsekvensene er forsøkt minsket gjennom regler om skatter og avgifter. Om lagring av CO<sub>2</sub> kan falle inn under § 8 som ”vanlig” forurensning går jeg ikke videre inn på da bestemmelsen er ment å treffe annen type forurensning.

§ 7 er en uttømmende regel for muligheten til å få konsesjon til utslipp. Dette betyr at avtaler som bedrifter ønsker å gjøre med staten utenfor denne konsesjonsadgangen i § 7 i utgangpunktet ikke kan gjøres ved siden av dagens system. Dette er spesielt relevant i forholdt til utslipp av klimagasser som CO<sub>2</sub> der bedrifter kan ha et ønske å avtale eller betale avgifter i forbindelse med utslipp uten å måtte få konsesjon. Dette er det ikke tilgang til etter dagens forurensningslov<sup>126</sup>. Et eksempel på dette er gass industrien som produsere store mengder CO<sub>2</sub>. Det er dyrt og omfattende å redusere disse utslippene og bedriftene ønsker å kutte i andre deler av industrien for å veie opp for de utslippene gassproduksjonen står for. Dette er det ikke mulig å avtale seg bort fra. Hvert enkelt utslippspunkt må få konsesjon for sine egne utslipp. Det vil ikke være et gode for naturen at det blir kuttet i noe om andre utslipp ”tar igjen” denne gevinsten<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> Jf. Ot.prp.nr.11 s.101

<sup>126</sup> Jf. Backer(2012) s. 322

<sup>127</sup> Jf. Backer (2012) s.329

Kort om vilkår knyttet til konsesjon. De fleste tillatelser gis nærmere vilkår. Vilkårene går ofte ut på art, mengde og konsentrasjon av utslippet. Det er også relevant hvor og når det forekommer utslipp. Adgangen til å sette slike vilkår følger av § 16. Det fremgår av loven at det kan settes vilkår for å motvirke andre miljøulemper enn de som konsesjonen gir men det går en grense. Det må foreligge tilstrekkelig tilknytning mellom utslippene og de vilkår som gis<sup>128</sup>. I tillegg er det en grense mot å sette vilkår til tiltak slik at andre enn konsesjonshaveren skal ønske å søke om konsesjon.

Hvilke hensyn som skal tas med i vurderingen om konsesjon kan gis, er mange. Det mest nærliggende å tenke seg er miljøhensyn, men rettspraksis har også lagt vekt på andre hensyn som arbeidsmiljøhensyn, i mindre grad, forurensning fra transport tiltaket vil utgjøre og naturvernensyn<sup>129</sup>. Ved deponering av CO<sub>2</sub> vil miljøhensyn stå sentralt i vurderingen da tiltaket er begrunnet med miljøhensyn og andre gode alternativer for å minske utslipp til luft ikke foreligger. Alle tiltak for å minske utslipp er tungtveiende grunner for å gi tillatelse til spesifikke type utslipp. Det vil for eksempel være mer miljømessig gunstig å gi tillatelser til mindre utslipp gjennom fangst og lagring av CO<sub>2</sub> enn å gi tillatelser til utslipp til luft. Samspillet mellom vilkår og tillatelser er viktig for at rettighetshaver skal ha insentiv til å foreta de mest miljøvennlige valg ved forurensende tiltak.

Kravet om utslippstillatelse etter loven følger også av aktivitetsforskriften §§ 61 og 66. Ved utslipp til luft og ved utslipp av kjemikalier er det spesialbestemmelser i forhold til hvilke krav som følger. Den nærmere reguleringen etter aktivitetsforskriften setter skranker for vilkår som må oppfylle visse krav etter BAT (best tilgjengelige teknikk) samt skal oppfylle krav etter EUs rådsdirektiv (IPPC-direktivet). Det settes med andre ord svært konkrete og høye vilkår til utslippstillatelser. På denne måten kan myndighetene overvåke de utslipp som skjer og følge utviklingen nøye. All informasjon som blir samlet inn via overvåkning

---

<sup>128</sup> Jf. St.prp. nr. 4 (1997-98) og Innst.S. nr. 62 (1997-98), jf. EØS- avtalen jf. EUs Rådskdirektiv 96/61/EF.

<sup>129</sup> Jf. Rt.1993.528

av det ytre miljø, risikoanalyser ved virksomheten og miljørettede tiltak blir samlet hos Klif, jf. styringsforskriften § 34. Ved tillatelser til utslipp blir tiltakshaver pålagt denne plikten etter HMS- forskriftene. De helt konkrete rammene for hva som skal overvåkes og rapporteres følger av retningslinjer gitt av Klif for hver tillatelse som gis<sup>130</sup>.

### 3.2.2 Erstatningsansvar etter forurensningsloven

Ved deponering av CO<sub>2</sub> oppstår det en risiko for skader og ulykker som igjen kan føre med seg et erstatningsansvar. For at forurensningslovens regler om erstatning kan komme til anvendelse må ikke forrangsbestemmelsen i § 53 første ledd komme til anvendelse. Lovens negative avgrensning utelukker anvendelse av forurensningsloven dersom ansvarsspørsmålet er regulert i annen lovgivning eller kontrakt. Det er tidligere i oppgaven konkludert med at deponering av CO<sub>2</sub> i petroleumsvirksomhet faller inn under petroleumslovens virkeområde. Forurensningslovens reglene om erstatningsansvar for forurensningsskade kommer dermed ikke til anvendelse.

Vi står da igjen med de tilfeller av CO<sub>2</sub> deponering som ikke er en del av petroleumsvirksomheten. Lovens geografiske virkeområdet følger av § 54 første ledd bokstav a, som sier at loven kommer til anvendelse innenfor den økonomiske sone. Det betyr at drøftelsen om virksomhet utenfor petroleumsvirksomhet omfattes etter §§ 3 og 4 ikke er relevant i forhold til reglene om erstatning.

Erstatningsansvaret følger av forurensningsloven kap.8. Erstatningsreglene er avgrenset også i positiv retning, reglene gjelder bare for plikten til å betale erstatning for forurensningsskade, jf. § 53, annen type skade faller utenfor lovens ordlyd og må vernes av andre regler.

---

<sup>130</sup> Jf. Iversen/ Vik Green, 2011

Utgangspunktet er at risikoen for ulykker ved deponering av CO<sub>2</sub> er lav, videre er risikoen for at ulykken fører til et økonomisk tap enda lavere. For at et erstatningskrav skal realiseres må skadene ulykken fører til realisere seg i et økonomisk tap. Ved skader på miljøet er det ofte vanskelig å stadfeste et konkret økonomisk ansvar. For at et ansvar skal oppstå kreves det adekvat årsakssammenheng mellom den skadevoldende handling og skaden, jf. § 55 "volder". Dette er som sagt særlig vanskelig å bevise i forhold til utslipp av CO<sub>2</sub>. Utslipp kan manifestere seg i større naturulykker men skaden som oppstår er vanskelig å knytte direkte til utslippene og videre kan skaden utløse en form for økonomisk tap som er enda vanskeligere å fastsette<sup>131</sup>. I lovens § 59 er bevisbyrden etter loven snudd slik at den som har voldt forurensningen er den som må bevise at den ikke er ansvarlig for de konsekvenser som er oppstått. Dette gjør ansvaret tydeligere og tiltakshaver vil måtte bære bevisbyrden for sin uskyld.

Ved oppstått forurensningsskade er ansvaret objektivt jf. § 55, dette sammenfaller med drøftelsen om ansvaret etter petroleumsloven. Ansvaret bygger på prinsippet at den som forurenser må betale, PPP. Det er altså rettighetshaver, eier av virksomheten som står med ansvaret selv om det kan være andre aktører som bidrar til at skaden er skjedd.

Videre kan det oppstå et ansvar etter § 56 om skade ved forurensning skjer ved at utslipp går ut over det som det opprinnelig er gitt tillatelse til. Ved deponering av CO<sub>2</sub> vil ikke dette være særlig aktuelt da mindre utslipp er regulert og om det skjer en ulykke som fører til skade vil dette umiddelbart overstige det som utslippstillatelsen innebærer.

Kravet til adekvat årsakssammenheng og tilknytningskriteriet for hvor godt dokumentert dette må være for at et ansvar skal oppstå kan diskuteres<sup>132</sup>. Det er mange tegn på skader etter forurensning men vanskelig å si konkret hvor disse stammer fra. Det er ved utslipp av CO<sub>2</sub> alle utslippene til sammen som står for de totale konsekvenser. Ved deponering av

---

<sup>131</sup> Se Stavang, 2006

<sup>132</sup> Se Berger/Haver s. 97



CO<sub>2</sub> vil ansvaret ved en eventuell ulykke måtte konkretiseres inn i for eksempel økonomiske tap som følge av skader ved en naturulykke eller skade på avling etter en uvanlig lang tørketid. Dette blir noe fjerntliggende og de andre reguleringene og tiltakene for å regulere utslipp av CO<sub>2</sub> må ansees å ha en totalt bedre effekt enn å satse på et erstatningsansvar i enden.

### 3.3 Observasjoner

Gjennomgangen over viser at det i all hovedsak er petroleumsloven som setter retningslinjer og krav til selve deponeringsvirksomheten. Petroleumsloven setter opp et krav til forsvarlig utvinning jf. § 4-1 og krav om kvalitet ved utførelse av virksomheten gjennom blant annet forskriftene<sup>133</sup>.

Når det gjelder utslipp eller fare for utslipp fra virksomheten er det forurensningsloven som kommer til anvendelse med krav og retningslinjer som følger av loven. Forurensningsloven regulerer utslipp i den forstand at det ved CO<sub>2</sub> deponering må søkes om utslippstillatelse etter § 11 på lik linje som ved andre forurensende tiltak. Videre er det klart at det kan settes vilkår til tillatelsene etter forurensningsloven § 16. Den grunnleggende generelle plikten til å unngå forurensning, samt aktsomhetsplikten og tiltaksplikten etter forurensningsloven kommer til anvendelse også ved deponering av CO<sub>2</sub>. Forurensningslovens virkeområde er bredt og CO<sub>2</sub> faller klart innenfor lovens virkeområde på lik linje med andre forurensende tiltak.

Ved ikke- tillatte utslipp av CO<sub>2</sub> oppstår det en tiltaksplikt etter forurensningsloven §§ 7, 20 og 46. Spørsmålet jeg stilte var da om det i tillegg til tiltaksplikten oppsto et erstatningsansvar for disse utslippene og i så fall etter hvilken lovgivning. Gjennomgangen over har vist at det ved lekkasjer fra CO<sub>2</sub> deponering, i petroleumsvirksomhet, ut over det som det er gitt tillatelser til faller inn under petroleumslovens regler om erstatning etter kap.7. Dette

---

<sup>133</sup> Jf. rammeforskriften med tilhørende forskriftsverk.

fordi forrangsbestemmelsen i forurensningsloven § 53 kommer til anvendelse.

Erstatningsreglene etter kap.7 er imidlertid ikke praktisk anvendbare ved lekkasjer fra CO<sub>2</sub> reservoarer da det må foreligge et økonomisk tap for realisasjon av et erstatningskrav. Det er imidlertid ikke en klar konklusjon da de økonomiske konsekvensene av et stadig tøffere klima må ansees å gjøre seg mer og mer gjeldene<sup>134</sup>. Hva som ligger i kravet til økonomisk tap kan også drøftes<sup>135</sup>. Konklusjonen er allikevel, under tvil, at lekkasjer og utslipp fra CO<sub>2</sub> deponier først og fremst reguleres gjennom tillatelser til utslipp og at utslipp ut over disse tillatelsene må søkes tillatt. Alternativet som ble drøftet i oppgaven, om rettighetshaver kan betale kvotepris for å unngå eventuelle erstatningskrav er ikke praktisk da alle utslipp, også de som er tillatt faller inn under klimakvoteloven. Det utgjør altså ingen forskjell om det betales kvoter for utslipp eller ikke, det avgjørende er om det er gitt tillatelse etter forurensningsloven.

Lekkasjer fra *lukkede* deponier faller inn under både petroleumsloven og forurensningslovens virkeområde og rettighetshaver må ha også her ha tillatelse til eventuelle utslipp etter avslutning av virksomheten. Ved utslipp ut over de tillatelser som er gitt har jeg falt ned på at dette vil stille seg likt som ved fortsatt virksomhet. Etter gjennomgangen over følger det av petroleumslovens system at rettighetshaver har ansvar også etter avslutning av virksomheten. Dette taler for at den mest naturlige konklusjon er at dette også gjelder ved avslutning av CO<sub>2</sub> deponering. Konklusjonen er derimot noe usikker da ansvar for lukkede reservoarer ser ut til å overføres til statlig eierskap gjennom de nye forskriftene som er ventet å regulere spørsmålet. Ut fra dagens praksis og rettsgrunnlag er konklusjonen dog rimelig klar.

Videre er observasjonene fra gjennomgangen over at det i lovgivningen skilles mellom de

---

<sup>134</sup> Jf. Rapport IEA, "World energy outlook" som viser til at verden er i en bane som kan gi seks grader temperaturøkning.

<sup>135</sup> Jf. Stavang "Det erstatningsrettslige skille mellom økonomiske og ikke-økonomisk tap", 2006. Samt Berger/Haver s. 95.

jevnlig og de akutte utslipp. Spørsmålet var da hvilke lov som kommer til anvendelse ved akutte utslipp av CO<sub>2</sub>. Gjennomgangen over har vist at den akutte forurensning er unntatt den ansvarliges tiltakspått etter forurensningsloven og kommer ikke til anvendelse men reguleres derimot etter petroleumsloven. Systemet er slik at den jevnlig forurensning reguleres gjennom forurensningsloven mens den akutte forurensning ligger til petroleumsloven.

Etter gjennomgangen av de erstatningsrettslige problemstillinger ved deponering av CO<sub>2</sub> har det vist seg at erstatningsansvar både i og utenfor petroleumsvirksomheten må anses vanskelig regulerbart. Både kravet til adekvat årsakssammenheng og kravet til økonomisk tap etter de alminnelige obligasjonsrettslige prinsipper kan være vanskelig å bevise ved utslipp av CO<sub>2</sub>. Det er allikevel konsekvenser ut over de økonomiske som kan dekket gjennom annen lovgivning og falle inn under andre erstatningsregler<sup>136</sup>.

## **4 FORMÅL OG RETNINGSLINJER SOM KAN VIRKE INN PÅ AV- GJØRELSER**

### **4.1 Petroleumsloven**

#### **4.1.1 Formål**

Petroleumsloven med forarbeider<sup>137</sup> og tilhørende forskrifter regulerer petroleumsvirksomheten og dens naturlige virkeområde. Formålspåragrafen til loven, som er retningsgivende for tolkningen av de øvrige bestemmelsene i loven er først og fremst lovens § 1-2. Videre setter også § 4-1 opp et overordnet krav til petroleumsvirksomheten. Disse to bestemmel-

---

<sup>136</sup> Se Berger/ Haver punkt 5.2 for en nærmere drøftelse av temaet.

<sup>137</sup> Jf. Ot.prp.nr. 43 (1995-96), NOU 1993:25

sene sammen med lovens krav om forsvarlig petroleumsvirksomhet etter kap.10 vil bli behandlet i det følgende.

Det følger av petroleumslovens § 1-2 at staten skal forvalte naturforekomster til samfunnets beste både i dag og i et langsiktig perspektiv med hensynet til både velferd, sysselsetting og miljøet for øye, jf. § 1-2 andre ledd. Dette kan sies å være lovens overordnede formål<sup>138</sup>.

De hensyn som skal vektlegges i vurderinger er blant annet at ressursforvaltningen skal gi landet inntekter. Det er derfor en kostnad-nytte vurdering der tid og penger på byråkrati må veies opp mot de nasjonale felles interesser. Formålet peker også på at målet må være å skaffe landet mest mulig inntekter med de begrensninger som følger av den øvrige reguleringen. Det følger av forarbeidene<sup>139</sup> at *”prinsippet om forvaltning av petroleumsressursene i et langsiktig perspektiv har som mål å bidra til en bærekraftig utvikling. Dette innebærer at petroleumsressursene skal gi et størst mulig bidrag til den samlede nasjonalformue. Verdiskapningen for hele samfunnet er derfor et sentralt mål for ressursforvaltningen.”* Målet er å oppnå etter en samlet vurdering det resultat som gir størst mulig verdiskapning for landet. Andre viktige momenter for å nå målet er hensynet til miljøet og styrkingen av markedsutviklingen samt næringen generelt, den industrielle utviklingen vil også være et moment i den totale vurderingen.

I forarbeidene er bestemmelsen omtalt slik ”bestemmelsen vil tjene som rettesnor og dermed som en viss begrensning ved bruken av de fullmaktsbestemmelser som foreslås i loven”<sup>140</sup>, bestemmelsen legger opp visse retningslinjer for hvilke hensyn som kan tillegges vekt ved forvaltningens skjønnsutøvelse. Listen over de hensyn som kan tas med er allikevel ikke uttømmende idet ordlyden ”herunder” henviser til noen sentrale hensyn men avgrenser ikke mot andre relevante hensyn.

---

<sup>138</sup> Jf. Prinsippet om bærekraftig utvikling, Se Ot.prp.nr.43 s. 26-27, jf. Ot.prp.nr. 72 (1982-83) s. 39-40,

<sup>139</sup> Jf. Ot.prp.nr. 43 (1995-1996) s. 26

<sup>140</sup> Jf. Ot.prp.nr. 72(1982-83) s.40

Lovens § 1-1 angir statens eiendomsrett til petroleumsforekomster og gir staten enerett til naturforekomster og eksklusiv rett til utvinning av dette. Bestemmelsen regulerer retten til naturforekomstene og ikke til sokkelen i seg selv. Begrepet ”eiendomsrett” er etter forarbeidene ikke ment å være en innsnevring av det tidligere brukte uttrykket ”rett”. Etter forarbeidene er det ment at disse to uttrykkene overlapper hverandre og har samme innhold. Etter en naturlig tolkning av ordlyden dekker uttrykket all rett til undersjøiske forekomster på kontinentalsokkelen<sup>141</sup>.

Etter ordlyden i § 1-1 har staten ”eksklusiv rett til ressursforvaltning”<sup>142</sup>. I denne retten ligger også en plikt pålagt gjennom blant annet alminnelig folkerett og EØS avtalen. ”Ressursforvaltning” er et vidt begrep etter § 1-1, nærmere innhold av begrepet følger av § 1-2. Etter en naturlig tolkning av ordlyden innebærer bestemmelsen at staten blant annet skal fastsette retningslinjer og vilkår for utvinning av petroleum, og videre regulere undersøkelser og utvinning av petroleum<sup>143</sup>. Den eventuelle øvre grense for ressursforvaltning må avgjøres i den konkrete sak og kan ikke settes generelt<sup>144</sup>. I forhold til den enkelte regulering og det enkelte vedtak må det etter loven tas en vurdering i forhold til om tiltaket er forholdsmessig sett i forhold til statens ressursforvaltning. Den nedre grense for hva staten kan regulere er ikke fast men må vurderes i den konkrete sak. I utgangspunktet finnes det ingen nedre grense da staten har full rett til ressursforvaltningen. I forarbeidene<sup>145</sup> til bestemmelsen sies det at ”bestemmelsen vil tjene som rettesnor” og dermed som en viss begrensning ved bruken av de fullmaktsbestemmelser som foreslås i loven<sup>146</sup>.

---

<sup>141</sup> Jf. NOU: 43, 1979 s.54

<sup>142</sup> Se Hammer mfl.(2009) s.34

<sup>143</sup> Jf. Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s. 26

<sup>144</sup> Jf. rammeforkriften §§ 1 og 2, samt ”retningslinjer for miljøovervåking av petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel” Klif 2011.

<sup>145</sup> Jf. NOU 1979:43 s. 54

<sup>146</sup> Jf. Ot.prp.nr.72 (1982 – 83) s. 40

Ordlyden er klar og sier at ressursforvaltningen er ”eksklusiv”. I dette ligger det at det ikke er anledning for private, kommuner eller fylkeskommuner å utvinne petroleum uten tillatelse fra staten. Dette kan også forankres i hensyn til den sterke nasjonale interesse som ligger i å utvinne olje til gunst for hele landets økonomi, og ikke til ulike mindre aktører. Det følger direkte av ordlyden i § 1-3 at det krevers tillatelse fra staten til å kunne drive med petroleumsvirksomhet<sup>147</sup>.

#### 4.1.2 Petroleumsrettslige retningslinjer ved CO2 deponering

Bestemmelsen om forsvarlig petroleumsvirksomhet følger av § 10-1. Dette er en standard som bestemmer hvilke hensyn som skal tas og hvilke andre interesser som bør ivaretas. § 10-1 første ledd krever at petroleumsvirksomheten skal ivareta hensynet til personell, miljø og de økonomiske verdier innretning og fartøyer representerer. Formålet med bestemmelsen følger av ordlyden ”sikkerhet” som sikter mot å unngå ulykker og sikre best mulig trygghet for alle de involverte i virksomheten. Kap.10 legger føringer for alle ledd i virksomheten og er gitt i et preventivt perspektiv med det formålet å unngå skadelige konsekvenser av petroleumsvirksomheten. Forarbeidene sier at det opereres med en ”bredt sikkerhetsbegrep”<sup>148</sup>. Dette betyr at alt man kan forutse skal det tas hensyn til på forhånd. Det strekker seg allikevel ikke så langt som til å omhandle de situasjoner som ikke kunne forventes på forhånd<sup>149</sup>. Bestemmelsen overlappes av kap.7 jf. § 10-9 siste ledd som omhandler allerede oppstått skade. Dette betyr at bestemmelsene etter kap.10 er relevant i forhold til de krav til driftssikkerhet som kreves ved deponering av CO2. De uforutsette følger som kan oppstå omfattes derimot ikke av bestemmelsene. Dette legger en sterk begrensning på bestemmelsens omfang da uforutsette hendelser ikke omfattes. Utdypende retningslinjer følger av forskriftsregelverket. Rammeforskriften § 48 jf. aktivitetsforskriften §§52 og 57 setter krav til miljøovervåkning og fjernmåling av utslipp til den ytre miljø. Kravene som følger av HMS- forskriftene er relevante i forhold til deponering av CO2 med tanke på lek-

---

<sup>147</sup> Jf. Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s. 27.

<sup>148</sup> Jf. Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s.60.

<sup>149</sup> Se Hammer mfl. (2009) s.686

kasjer og utslipp fra lagre. Forskriften pålegger rettighetshaver et ansvar for overvåkning som gjør at tiltaksplikten etter forurensningsloven kap.7 inntretr så fort det oppdages for eksempel avvik i lagrene. Retningslinjene gitt i forskriftene er et sentralt rettsgrunnlag ved utforming av vilkår til tillatelser i tillegg til de hensyn som følger av kap.10.

Etter lovens § 10-18 har forvaltningen hjemmel til å sette vilkår til utvinningen. Det er i flere av petroleumslovens bestemmelser gitt mulighet til å sette særlige vilkår i tilknytning til tillatelser, samtykker og godkjenninger. I tillegg er det gitt en generell bestemmelse i § 10-18 der forvaltningen er gitt myndighet til å sette vilkår til enkeltvedtak ut over de vilkår som kan settes etter de spesielle vilkårshjemlene. Forarbeidene sier klart at den spesielle vilkårsbestemmelsene ikke skal begrense adgangen til å stille vilkår etter den generelle bestemmelsen<sup>150</sup>. Etter § 10-18 fjerde ledd følger det en begrensning i at vilkåret knyttet til enkeltvedtaket må ha en "naturlig tilknytning" til den virksomhet tiltaket gjelder. Det må foreligge en saklig sammenheng mellom vilkår og vedtak<sup>151</sup>. I dette ligger blant annet at vilkåret må bidra til å fremme formålet med vedtaket eller bidra til å minske skadevirkninger av vedtaket. Hvilke hensyn som kan begrunne vilkåret kan ikke være utenforliggende hensyn. Videre setter § 4-1 en skranke for myndighetenes skjønnsutøvelse om at vilkåret som settes må oppfylle "forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper" og at målet må være å utvinne "mest mulig" petroleum.

Forurensningsloven dekker ikke tiltak for å hindre eller stanse *akutt* forurensning på kontinentalsokkelen. I dette ligger det et skille mellom forurensningsloven og petroleumsloven. Ved forurensning fra petroleumsvirksomheten er det utelukkende petroleumslovens sikkerhetsregler som gjelder. Denne loven er underlagt petroleumstilsynet som er overordnet myndighet ved forurensning etter denne. For å hindre uklarheter og for å danne et systematisk rettslig grunnlag for ansvar og risiko ved virksomheten og ansvar ved utslipp til det ytre miljø kommer rammeforskriften med tilhørende forskrifter til anvendelse.

---

<sup>150</sup> Jf. Ot.prp.nr.43(1995-1996) s.64

<sup>151</sup> Se Eckhoff/Smith s.377

Ansvar for skadeforvoldelse følger av § 10-9. Paragrafen gir rettighetshaver et solidarisk ansvar med selvstendig oppdragstaker ovenfor tredjemann. Ordlyden legger opp til at rettighetshaver blir ansvarlig selv uten å ha utvist skyld. Dette innebærer ikke et rent objektivt ansvar men snarere et ansvar som arbeidsgiver der det må oppstilles et selvstendig ansvarsgrunnlag overfor oppdragstakeren<sup>152</sup>. Dette betyr at ansvaret for skade etter kap.10 er kanalisert til rettighetshaver og dens underleverandører slik at skadelidte tredjeperson, i vårt tilfelle miljøet, ikke står uten rettigheter.

Vilkår for dette ansvaret hviler på at skaden er oppstått i ”petroleumsvirksomhet”<sup>153</sup> og at virkeområdet ved ansvar omfattes av ”forurensningsskade”<sup>154</sup>. Avgrensing av ansvaret må sees i sammenheng med den begrensning som følger av § 1-4. Forarbeidene gir ikke stor veiledning i hvor langt dette ansvaret strekker seg, forskriftsregelverket har imidlertid satt opp en del krav og skranker for forurensning jf. rammeforskriften § 48 jf. aktivitetsforskriften kap. X. Kravet til overvåkning av det ytre miljø, og kravet til risikoanalyser etter styringsforskriften § 17 taler i retning av at ansvaret strekker seg langt. Erstatningsansvaret for oppstått forurensningsskade følger av lovens kapittel 7 og er behandlet i del 3.4.

Rammeforskriften § 48 er en videreføring av den praksis som har oppstått i petroleumsvirksomheten. Den pålegger rettighetshaver å systematisk og regelmessig undersøke og dokumentere tilstanden til miljøressursene og føre kontroll med den risiko for forurensning som til en hver tid foreligger. Plikten til å overvåke og fjernmåle er utdypet i aktivitetsforskriften kap. X. Formålet med miljøovervåkingen er å ha oversikt og kontroll på den risiko som petroleumsvirksomhetens forurensning til enhver tid har på miljøet og forsøke å se effekten av forurensningen over tid ved gjennom jevnlig målinger kunne gi et helhetlig bilde av situasjonen. Ved deponering av CO2 vil det si at lagrene vil bli underlagt strenge

---

<sup>152</sup> Jf. Ot.prp. nr.72 (1982-83) s.88

<sup>153</sup> Jf. § 1-6 litra a. Se pnkt.3.3.3

<sup>154</sup> Jf. lov av 1 oktober 1981 nr.6 .§6 samt punkt 2.3



krav til overvåkning og kontroll etter regelverket og enhver forandring i lagrene vil bli fulgt nøye med på. Det følger av ordet ”fjernkontroll” at målinger skal kunne foretas til enhver tid uavhengig av sikt, vær og tilstedeværelse. Dette for å sikre at akutte utslipp blir oppdaget umiddelbart<sup>155</sup>. Fjernmåling av akutt forurensning er regulert i aktivitetsforskriften § 58.

I styringsforskriften er det satt krav til risiko og beredskapsanalyser i kap. V. Hensikten med analysene er å sikre særlig sårbare miljøressurser og synliggjøre de risikoområder som kan oppstå ved virksomheten. Totalt sett er dette et nettverk av bestemmelser som setter krav til overvåkning av virksomheten slik at risikoen for akutte utslipp og ulykker minskes og i de tilfeller det skjer, kan oppfattes raskt og skadebegrensende tiltak kan settes inn. Regelverket er hjemlet både i petroleumsloven og i forurensningsloven og kommer til anvendelse ved deponering av CO<sub>2</sub> slik at disse lagrene uavhengig av lovhjemmel blir underlagt regulering gjennom forskriftene.

## **4.2 Forurensningsloven**

### **4.2.1 Formål**

Formålsparagrafen i forurensningsloven § 1 er en generell miljøkvalitetsregel. Bestemmelsen er ment å fungere som rettesnor ved tolkning av lovens øvrige bestemmelser<sup>156</sup>. Lovens ordlyd er vid og legger opp til vern av det ”ytre miljø”. Ordlyden omfatter et vern både for miljøets beste og til innbyggernes beste jf. ”slik at forurensning.. ikke fører til helseskade flg.” Det følger av forarbeidene<sup>157</sup> at det her siktes både til natur- og bymiljøet. Det ytre miljø er etter forarbeidene et uttrykk for at det indre miljø, herunder arbeidsmiljø faller

---

<sup>155</sup> Jf. veiledningen til rammeforskriften § 48.

<sup>156</sup> Jf. Bugge (2011) s. 270

<sup>157</sup> Jf. Ot.prp.nr. 11(1979-1980), NOU 1977:11

utenfor. Det ytre miljø er ytterligere ivaretatt gjennom HMS- forskriftsregelverket i forhold til petroleumsvirksomheten. Etter styringsforskriften § 9<sup>158</sup> er det utformet akseptkriterier for miljørisiko som fastsetter den øvre grensen for hvilke risiko man er villig til å i forhold til de miljøkonsekvenser tiltaket vil kunne få. Klif kan fatte ytterligere vedtak om økt kunnskapsinnhenting før en eventuell godkjenning av tiltakets risikonivå gis. Hele forskriftsregelverket kan sies å leve opp til forurensningslovens formålsparagraf.

Bestemmelsens andre ledd omhandler grensegangen for når forurensingshåndteringen ikke er tilstrekkelig god. Den øvre grense ligger når naturens evne til produksjon og selvfornyelse forstyrres, dette blir kalt naturens tålegrense. Ordlyden peker mot målet om en bærekraftig utvikling som utnytter naturressursene mest mulig effektivt, det kan enkelt uttrykkes om å utnytte naturen på en helhetlig, fornuftig og god måte. Dette underbygges ytterligere av de mål som ble satt på 1970 tallet da loven ble utformet<sup>159</sup>.

Definisjonen på hva som ligger i bærekraftig utvikling er formulert av Brundtland-kommisjonen<sup>160</sup>. Bærekraftig utvikling er en utvikling som ”oppfyller nåtidens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners evne til å oppfylle deres behov”. Dette mynter også på prinsippet om naturens tålegrense. Det er ikke ment som et hinder for økonomisk vekst, men som en grense for hvor langt man kan utnytte de ressurser man har. Balanse mellom de økonomiske, sosiale og miljørettslige aspekter i utnyttelse av naturen må være med i en helhetsvurdering i hvert konkret tilfellet.

Ved deponering av CO<sub>2</sub> ønsker man å oppnå en miljøgevinst ved å føre CO<sub>2</sub> tilbake til sin naturlige tilstand og unngå store utslipp til luft. Dette målet støtter målet om en bærekraftig utvikling som er forankret i forurensningsloven § 1. Statlige insentiver for utvikling på fel-

---

<sup>158</sup> Jf. Rammeforskriften §§11 og 21, Jf. styringsforskriften § 17.

<sup>159</sup> Se NUT-1977-1

<sup>160</sup> Se FNs rapport, ”Our common future” fra 1987.

tet er underbygget av lovens formål. Det statlige engasjementet<sup>161</sup> taler også for at hjemmel for lagring også utenfor petroleumsvirksomheten er tilstede, om enn noe uklar. Formålsbestemmelsen i forurensningsloven er dog ikke tilstrekkelig rettsgrunnlag for adgang til lagring av CO<sub>2</sub>.

Formålsbestemmelsen i § 1 skal anvendes som en tolkningsfaktor ved anvendelse av lovens andre plikt- eller kompetanseregler. Den tradisjonelle metode for tolkning av loven legges til grunn, det betyr at formålsparagrafen ikke er en selvstendig pliktregel men en tilleggsfaktor til den konkrete vurdering<sup>162</sup>. Forvaltningens skjønnsutøvelse vil se hen til formålsbestemmelsen og tillegge denne vekt i den konkrete vurdering. Den konkrete regulering av CO<sub>2</sub> deponering og miljøkrav til virksomheten følger først og fremst av de konkrete bestemmelser for området og de tilknyttede forskrifter<sup>163</sup> og reguleringer.

#### 4.2.2 Miljørettslige retningslinjer ved CO<sub>2</sub> deponering

Lovens § 2 angir retningslinjer som hjemler noen av de mest grunnleggende prinsippene i miljøretten<sup>164</sup>. Bestemmelsen knesetter en del globale prinsipper som også skal gjelde nasjonalt. Et eksempel på dette er Polluter pays principle (PPP) som er et grunnleggende miljøpolitisk prinsipp. Det følger først og fremst av internasjonal rett<sup>165</sup> men er også gjeldende norsk rett jf. forurensningsloven § 2 nr.5. Prinsippet går ut på at den som forurenser skal dekke de kostnadene det kreves for å rydde opp. Ordlyden innebærer både en plikt til å dekke de kostnader som kreves til å forebygge og begrense forurensningen og dekke de kostnader samfunnet har for skader og ulemper som forurensningen fører til. Dette kommer til uttrykk gjennom flere reguleringer i forurensningsloven<sup>166</sup>. Et godt eksempel på dette prinsippet er avgift på utslipp av CO<sub>2</sub> til luft. Den som har, gjør eller setter i verk noe som

---

<sup>161</sup> Se Meld. St.9 (2010-2011) punkt 1, Meld.St.21(2011-2012) punkt 1.2

<sup>162</sup> Se Eckhoff (2001) s.233

<sup>163</sup> Jf. HMS- forskriftene

<sup>164</sup> Se Knophs (2009) s.659

<sup>165</sup> Se EF art. 174(2) og EØS art. 73(2) samt internasjonale miljøvernkonvensjoner.

<sup>166</sup> Se blant annet det objektive ansvaret for forurensningsskader i kap8.

medfører utslipp av CO<sub>2</sub> må betale for dette<sup>167</sup>. Miljøavgifter kan være et effektivt middel der man ønsker å redusere utslipp som er til belastning for miljøet. Det er klare indikasjoner på at store utslipp av CO<sub>2</sub> fører med seg store klimaproblemer<sup>168169</sup>. Retningslinjene ligger først og fremst som overordnede faktorer som spiller inn ved forvaltningen av virksomheten og styringen av denne. De mer spesifikke krav følger av konkrete retningslinjer som springer ut fra de overordnede krav.

Paragraf 2 er først og fremst en generell bestemmelse, som skal virke som rettesnor for forvaltere og brukere av loven<sup>170</sup>. Av forarbeidene følger det at den ikke skal brukes som en rettsregel men som en ”veiledende retningslinje”. Dette betyr at bestemmelsen kan anvendes som et moment ved tolkning av lovens andre bestemmelser men ikke stå på egne ben.

Prinsippet ”best anvendbar teknologi”<sup>171</sup> var egentlig ment å følge av § 2<sup>172</sup>, men måtte etter press fra industrien og kommunene gjøres om til en mildere vurdering. Det kunne ikke kreves at den best anvendbare teknologien skulle benyttes uten hensyn til kostnaden. Prinsippet består i dag av en helhetsvurdering av hvilken teknologi som er best å anvende i forhold til kostnad, miljø, effektivitet og resultat. Det er allikevel et viktig prinsipp at man er pålagt å bruke den teknologien som gir best mulig resultat sett ut fra en helhetsvurdering. Kravet til best anvendbar teknikk (BAT) følger også av krav etter IPPS-direktivet, jf. aktivitetsforskriften § 61. Norges forpliktelser etter direktivet skal oppfylles gjennom forurensningsloven og det ansees som at kravet er dekket gjennom lovgivningen. Kravet til BAT er ikke et krav til at en konkret teknologi skal anvendes men det utarbeides et veiledende BAT dokument av EU som ligger til grunn for den nasjonale vurderingen av tiltakets teknologi

---

<sup>167</sup> Jf. lov om avgift på utslipp av CO<sub>2</sub> i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen § 1.

<sup>168</sup> Jf. Meld. St. 21 (2011-2012) pnkt.2.3

<sup>169</sup> Jf. Backer (2012) s.337 og del 1 av oppgaven.

<sup>170</sup> Jf. Ot.prp.nr.11(1979-80)s.88-89

<sup>171</sup> Se Bugge(1999) s.315-319 og Backer (2012) s.73

<sup>172</sup> Jf. EUs rådsdirektiv 96/61 EF

og anvendte teknikker. Vurderingen skal tas av miljøforvaltningen, her Klif, som ved fastsetting av hva som er BAT i det konkrete tilfellet skal ta hensyn til teknisk informasjon om prosjektet, tiltakets beliggenhet og de konkrete miljøforhold som tiltaket eventuelt vil gå ut over<sup>173</sup>. BAT vurderinger følger som regel selskapets søknad om utslipp etter § 11. Ved utslipp eller utslippsfare av CO<sub>2</sub> vil disse vurderingene være svært sentrale ved tillatelsen og eventuelle vilkår som settes til denne.

Kort oppsummert omfatter lovens §§ 1 og 2 både langsiktige og kortsiktige, indirekte og direkte virkninger samt sammensatte virkninger av forurensning. Så langt man ikke med sikkerhet kan si at deponering av CO<sub>2</sub> ikke ”fører til helseskade... eller skader naturen” vil CO<sub>2</sub> være en tilførsel som faller inn under lovens ordlyd. En konkret vurdering av virksomhetens utslipp må dog følge lovens øvrige bestemmelser.

#### **4.3 Observasjoner**

Formål og retningslinjer som følger av lovene kommer både i form av generelle, overordnede linjer, samt mer konkrete retningslinjer som forvaltere av loven skal legger til grunn ved sin skjønnsutøvelse. Det er først og fremst de overordnede retningslinjer som følger av loven mens de spesifikke krav følger av forskriftene. Gjennomgangen over viser at de generelle prinsipper som ligger til grunn kan ha ulik hensikt for øye, på den ene siden har vi målet om en bærekraftig utvikling og på den andre et mål om ”mest mulig” utvinning og økonomisk vekst. Formålene er forsøkt samlet til et felles forskriftsregelverk i HMS- forskriftene. Dette utgjør både forskrifter med veiledninger som regulerer de mer spesifikke områder nærmere. Regelverket går dypere enn de generelle, overordnede linjene og klargjør i de ulike tilfellene hvordan hensynene skal veies opp mot hverandre og hvordan lovgivningen er ment å fungere side ved side. Utenfor HMS- forskriftenes område er det vekten av de ulike hensynene som må veies mot hverandre for å komme frem til de viktigste hensynene ved virksomheten. Ved deponering av CO<sub>2</sub> vil det nødvendigvis være en viktig

---

<sup>173</sup> Jf. Veiledningen til aktivitetsforskriften § 61.

faktor at man unngår store utslipp til luft og således oppfyller et viktig miljørettslig prinsipp. På den andre siden er CO<sub>2</sub> deponering fortsatt svært kostbart og kan ikke sies å fremme den økonomiske veksten. Etter mål uttalt om de norske klimatiltak i fremtiden viser dette at miljøhensynene veier klart tyngre enn de økonomiske<sup>174</sup>.

## 5 Avsluttende vurderinger

Helt innledningsvis i oppgaven stilte jeg opp en todelt problemstilling. For det første vil jeg se på de rettslige rammene for deponering av CO<sub>2</sub> etter norsk lov. Spesielt ville jeg se på de tilfeller der deponering av CO<sub>2</sub> kunne tenkes dekket av et eller flere lovverk og om det i noen tilfeller oppsto spørsmål om motstrid. Jeg ville også se om det forelå en forskjell mellom deponering av CO<sub>2</sub> i eller utenfor petroleumsvirksomheten.

De observasjoner jeg har gjort er først og fremst at dette er et rettsområde i endring og at det stadig har kommet til nye reguleringer for å dekke deponeringsvirksomheten juridisk. Ved stadige endringer og ny praksis som har oppstått underveis har dette ført til at regelverket stadig har måttet forme seg etter omgivelsene.

En av de siste endringer følger av reguleringene gitt ved Kgl.res.av 13.mars 2009. Dette var ingen egentlig endring i rettstilstanden, da lagring også før dette var antatt å følge det petroleumserettslige regelverk, men en fastsettelse av en utvidet tolkning av petroleumsløven. Petroleumsløvens virkeområde omfatter dermed klart etter myndighetsdelegeringen i 2009 all type deponeringsvirksomhet av CO<sub>2</sub>, også den som har en fjernere tilknytning til petroleumsvirksomheten som sådan. Grensen er satt ved den helt avskårne virksomhet som klart ikke har en tilknytning til petroleumsvirksomheten.

---

<sup>174</sup> Jf. Meld.St.21(2011-2012) punkt 1.1

Deponeringsvirksomhet utenfor petroleumsvirksomheten er foreløpig ikke aktuelt<sup>175</sup>, men forutsettes i praksis å være dekket av forurensningslovens regelverk. Ved lagring utenfor den økonomiske sone med CO<sub>2</sub> fra utenlandske kilder må det allikevel konkluderes med at dette faller inn under kontinentalsokkellovens bestemmelser. Dette er noe uheldig da lovgivers klare uttalte vilje er å danne en helhetlig regulering av deponeringsvirksomheten. Forurensningslovens virkeområde omfatter all form for CO<sub>2</sub> deponering samt den virksomhet som ikke faller inn under petroleumsvirksomheten. En klargjøring av rettstilstanden i de tilfeller deponeringsvirksomheten ikke faller inn under petroleumsvirksomheten vil være nyttig da det fortsatt er områder av deponeringsvirksomheten som ikke er omfattet av regelverket.

Etter avslutning av petroleumsvirksomheten spurte jeg om det ble noen avvik i rettighets-  
havers plikter ved lagring av CO<sub>2</sub>, etter at lagrene ble lukket. I observasjonen til petroleum-  
slovens virkeområde falt jeg ned på lagrene reguleres gjennom petroleumsgivningen  
på lik linje med avslutning av annen petroleumsvirksomhet. Dette til tross for at EU direk-  
tivene legger opp til en modell der staten etter en tid skal ta over ansvaret ved lagringen.  
Denne modellen vil mest sannsynlig bli lagt til grunn ved lagring etter den nye forskriften  
gjennom forurensningsloven og kontinentalsokkelloven.

At lukking av lagrene faller inn under de reguleringer som følger av petroleumsgivning-  
en innebærer også en fortsatt regulering gjennom forurensningsloven i form av krav til  
overvåkning og krav til tillatelser for utslipp eller lekkasjer fra lagrene. Dette følger også av  
forskriftsregelverket hjemlet i begge de to lovene<sup>176</sup> samt av forpliktelser gjennom interna-  
sjonale konvensjoner og EU direktiver. Dette taler for at virksomheten også etter lukking  
av lagrene bør reguleres etter petroleumsgivningens regler frem til en eventuell ny forskrift er  
på plass.

---

<sup>175</sup> Jf. Fastsettelsesbrevet til Kgl.Res.av 13.mars 2009.

<sup>176</sup> Jf. Rammeforskriften § 2

I andre del av problemstillingen ville jeg se hvilke miljørettslige og petroleumsrettslige konsekvenser utslipp og lekkasjer fra CO<sub>2</sub> deponier hadde. Her ville jeg finne ut hvilke hovedplikter som fulgte av lovene og hvilke erstatningsansvar rettighetshaver hadde. Videre ville jeg finne ut om det ved lukking av reservoarene og avslutning av petroleumsvirksomheten ville oppstå uklarhet om hvem som sto ansvarlig for reservoaret og eventuelle senere utslipp eller lekkasjer fra disse.

Det følger hovedplikter knyttet til deponering av CO<sub>2</sub> både etter petroleumsloven og forurensningsloven. Petroleumsloven setter blant annet krav til at utvinningen skal være forsvarlig jf. § 4-1 og krav om kvalitet ved utførelse av virksomheten gjennom blant annet HMS- forskriftene<sup>177</sup>. § 4-1 setter opp en konkret plikt for skjønnutøver til at virksomheten må være bygd på ”forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper” og at målet må være å utvinne ”mest mulig” petroleum. Petroleumslovgivningen er svært detaljert og omfatter alle sider ved virksomheten. Ved at deponeringsvirksomheten ble underlagt lovverket sikret man dermed at CO<sub>2</sub> deponering ble omfattet av et svært gjennomarbeidet regelverk og at krav til virksomheten således ble oppfylt gjennom dette.

Hovedplikter som følger av forurensningsloven tar utgangspunkt i det generelle forbud mot forurensende tiltak etter § 7. Som gjennomgangen viser omfatter dette forbudet også all form for utslipp av CO<sub>2</sub>. Tiltakshaver plikter dermed å søke om utslippstillatelse etter § 11 på lik linje som ved andre forurensende tiltak. Dette gir myndighetene muligheten til å sette vilkår til tillatelsene etter forurensningsloven § 16. Knyttet til dette kommer også aktsomhetsplikten og tiltaksplikten etter forurensningsloven til anvendelse ved deponering av CO<sub>2</sub>. Forurensningslovens virkeområde er bredt og CO<sub>2</sub> faller klart innenfor lovens virkeområde på lik linje med andre forurensende tiltak.

Spørsmålet jeg videre ville besvare var hvordan et erstatningsansvaret sto seg ved utslipp fra deponeringsvirksomheten. Et erstatningsansvar ville i så fall bare ramme de utslipp som

---

<sup>177</sup> Jf. rammeforskriften med tilhørende forskriftsverk.



gikk ut over de tillatelser som var gitt gjennom forurensningsloven.

Ved lekkasjer fra CO<sub>2</sub> reservoarer dannet i petroleumsvirksomhet er det petroleumslovens regler om erstatning etter kap.7 som kommer til anvendelse<sup>178</sup>. Gjennomgangen viste dog at erstatningsreglene var vanskelig anvendbare da både den adekvate årsakssammenheng og det økonomiske tap ved utslipp av CO<sub>2</sub> var vanskelig å bevise. Hva som ligger i kravet til økonomisk tap er ikke klart<sup>179</sup>, men det er ansett å følge av alminnelig obligasjonsrettslige prinsipper at tapet må kunne realisere seg i en konkret økonomisk tap. Motargumentet er blant annet at de økonomiske konsekvensene av et stadig tøffere klima gjør seg mer og mer gjeldene i form av store skader som oppstår ved naturulykker og ekstremvær<sup>180</sup>. Dette er allikevel et argument som foreløpig kommer til kort da klimaendringer kan knyttes til flere ulike faktorer og ikke nødvendigvis er direkte knyttet til utslipp av CO<sub>2</sub>. Kravet til økonomisk tap er dermed ikke oppfylt og lovens regler om erstatningsplikt kommer ikke til anvendelse. Utslipp fra CO<sub>2</sub> deponier er dermed først og fremst regulert gjennom tillatelser til utslipp og at utslipp ut over disse tillatelsene må søkes tillatt.

Ved utslipp fra *lukkede* deponier er observasjonen at dette faller likt som ved fortsatt virksomhet. Etter petroleumslovens system har rettighetshaver ansvaret også etter avsluttet virksomhet, ved deponering av CO<sub>2</sub> vil dermed det samme utgangspunktet være gjeldene. Ved avslutning og lukking av CO<sub>2</sub> reservoarer vil rettighetshaver stå ansvarlig også for utslipp fra denne. Konklusjonen er derimot noe usikker da ansvar for lukkede reservoarer ser ut til å overføres til statlig eierskap gjennom de nye forskriftene som er ventet å regulere spørsmålet. Ut fra dagens praksis og rettsgrunnlag er konklusjonen dog rimelig klar.

Ved utslipp fra reservoarer utenfor petroleumsvirksomheten vil forurensningsloven komme til anvendelse. Det følger av forurensningsloven et erstatningsansvar der skader på miljøet

---

<sup>178</sup> Jf. Forurensningsloven § 53.

<sup>179</sup> Se drøftelse i Stavang, 2006 nr.3 a. 163-193

<sup>180</sup> Jf. Rapport IEA, "World energy outlook" som viser til at verden er i en bane som kan gi seks grader temperaturøkning.

kan kreves dekket<sup>181182</sup>. Etter myndighetsdelegeringen i 2009 er det slått fast at lagring utenfor petroleumsvirksomheten ikke anses aktuelt og drøftelsen er kun behandlet kort i denne fremstillingen. Utslipp utenfor petroleumsvirksomhet må anses som et rettsområdet som foreløpig er regulert gjennom forurensningsloven men som vil bli ytterligere regulert gjennom ny forskrift på område med hjemmel i forurensningsloven og kontinentalsokkel-loven. Erstatningsansvar både i og utenfor petroleumsvirksomheten må anses vanskelig regulerbart.

I siste del av fremstillingen har jeg trukket frem noen av de mest sentrale formål og retningslinjer som kan virke inn på avgjørelser etter de to lovene.

Petroleumslovens § 1-2 angir lovens formål. De hensyn som skal vektlegges er først og fremst hva som er til samfunnets beste, videre hensynet til både velferd, sysselsetting og miljø. Bærekraftig utvikling er et sentralt formål både med tanke på miljø og på verdiskapning og utvikling for landet. Målet er å øke den samlede nasjonalformue uten å gå på bekostning av andre hensyn. Staten har videre både rett og plikt til å forvalte naturressursene, det betyr at staten har en plikt til å fastsette retningslinjer og vilkår for en sikker og mest mulig bærekraftig utvinning. Ved plikter knyttet til forvaltningens utøvelse av petroleumsvirksomheten omfatter dette også deponeringsvirksomheten.

Plikt til forsvarlig petroleumsvirksomhet følger av § 10-1. Bestemmelsen setter visse generelle retningslinjer gitt i et preventivt perspektiv med tanke på best mulig sikkerhet i virksomheten. Etter kap.10 faller dog de uforutsette hendelser utenfor. Dette overlappes av lovens kap.7 som setter krav til tiltak ved faktisk oppståtte utslipp. Forskriftsregelverket er også gitt i et preventivt perspektiv men der vil tiltaksplikten inntreffe etter kap.7 så fort avvik oppdages.

---

<sup>181</sup> Se drøftelse i Berger/ Haver punkt 5.2.

<sup>182</sup> Se drøftelse i Hegna, Siverts/ Hegna 2004, punkt 4.2

Etter § 10-18 er myndigheten gitt en generell mulighet til å sette vilkår til tillatelser. Dette medfører at de retningslinjer staten ønsker at virksomhetsutøveren skal følge kan gis som vilkår til en tillatelse. § 4-1 setter videre en skranke for myndighetenes skjønnsutøvelse om at vilkåret som settes må oppfylle ”forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper” og at målet må være å utvinne ”mest mulig” petroleum. Dette til sammen setter rammene for forvaltningens skjønnsutøvelse i den konkrete sak.

Etter forurensningsloven følger det av formålsparagrafen en generell miljøkvalitetsregel om å verne det ”ytre miljø”. Her møter vi igjen målet om en bærekraftig utvikling og et krav om å holde seg innenfor naturens tålegrense. I dette ligger et krav om å finne en balanse mellom de økonomiske, sosiale og miljørettslige aspekter i utnyttelse av naturen. Formålsparagrafen fungerer kun som en retningslinje og en tolkningsfaktor ved anvendelse av lovens andre plikt- eller kompetanseregler.

Andre sentrale retningslinjer som følger av forurensningsloven er prinsippet om at forurenseren må betale for sine utslipp, PPP og kravet til best anvendbar teknikk (BAT). Dette er overordnede retningslinjer som er gitt for å sette føringer ved skjønnsutøvelsen. De faktiske krav følger av lovens øvrige bestemmelser, etter forskriftsregelverket og av krav etter internasjonale konvensjoner og overenskomster.

Jeg har vurdert de rettslige rammene for CO<sub>2</sub> deponering og de rettslige konsekvensene ved utslipp av CO<sub>2</sub> med hovedvekt på de to mest aktuelle lovene for reguleringen, petroleumsloven og forurensningsloven.

Regelverket rundt CO<sub>2</sub> deponering har vært i stadig endring de siste årene og områder som loven tidligere ikke har omfattet er nå tatt inn slik at behovet for rettslig klargjøring er minsket. Store deler av deponeringsvirksomheten omfattes i dag av det petroleumsrettslige regelverket men det kan fremdeles være nyttig å rydde bort noen uklarheter.

Det vil særlig være nyttig med en klargjøring på område for regulering av CO2 deponering utenfor petroleumsvirksomhet. Oppgavens konklusjon ved avskåret CO2 deponering er at dette faller inn under kontinentalsokkelloven. Det fremstår noe uheldig da all annen form for lagring ligger under petroleumsloven. De deler av virksomheten dette angår er små og til dels lite aktuelle per i dag og utgjør dermed ikke noe problem i praksis. Men CO2 deponering utenfor petroleumsvirksomheten vil antagelig komme og man vil da se et klart behov for en egen regulering av hele CO2 virksomheten for seg. Den mest hensiktsmessige løsningen anser jeg å være den lovgiver har lagt opp til, nemlig å utforme et eget forskriftsverk for CO2 deponering med utgangspunkt i det petroleumsrettslige regelverk som regulerer deponering i dag.

Den overordnede konklusjonen er dermed at CO2 deponering faller inn under petroleumslovens regelverk videre at forurensningsloven gjelder ut over dette med særlige krav til utslippstillatelser og vilkår knyttet til virksomheten.

## 6 Litteraturliste

### Litteratur

- Eckhoff  
Eckhoff, Torstein: *Rettskildelære*. 5. Utgave ved Jan E. Helgesen Oslo: Universitetsforlaget, 2001
- Knophs  
*Oversikt over Norges rett*. 13.utg. 2009, petroleumsretten.
- Bugge  
Hans C. Bugge, *lærebok i miljøforvaltningsrett*, 3. Utgave, Oslo: Universitetsforlaget 2011
- Backer  
Inge Lorange Backer, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5.utgave Gyldendal norsk forlag, 2012.
- Hammer mfl.  
Ulf Hammer, Trond Stang, Sverre B. Bjelland, Yngve Bustnesli, Amund Bjøranger Tørum, *Petroleumsloven*, Oslo: Universitetsforlaget, 2009
- Bugge  
Hans Chr. Bugge, ”Rettslige spørsmål ved CO<sub>2</sub>-deponering på norsk kontinentalsokkel” *Kritisk Jus* 2005 s.132

Hallestvedt, Nina	<i>"Statlig finansiering av CO2-håndteringsprosjekter".</i> Avhandling institutt for offentlig retts skrifte nr.7/ 2010.
Siverts/ Hegna	<i>"Injeksjon av CO2 i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel"</i> Avhandling, institutt for sjørett 2004. Siverts, Lise og Matheson Hegna, Anders Marius nr.316
Berger/ Haver	<i>"CO2 deponering på kontinentalsokkelen: ansvar for utslipp etter norsk rett og forholdet til klimakvoteregimet etter Kyotoprotokollen"</i>  <i>"CO2- deponering i undergrunnen på kontinentalsokkelen"</i> Avhandling, institutt for sjørett, 2007. Berger, Fredrik og Haver, Gustav Marius nr.355
Stavang, Endre	<i>"Det erstatningsrettslige skille mellom økonomiske og ikke-økonomisk tap"</i> , tidsskrift for erstatningsrett, 2006 nr.3 a. 163-193
Lamark, Ueland	<i>"Offshore rørtransport av co2 fra kontinentet til lagring på norsk sokkel"</i> . Avhandling, institutt for sjørett 2011.
Iversen/ Vik Green	<i>"Retningslinjer for miljøovervåkning av petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel"</i> klima- og forurensningsdirektoratet av 19.10.2011.

## Norske lover

Lov 13. mars 1981 nr.6	om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
Lov 29.november 1996 nr. 72	om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven).
Lov 17.desember 2004 nr.99	om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvote- loven).
Lov 21. desember 1990 nr.72	om avgift på utslipp av CO <sub>2</sub> i Petroleumsvirksomhet på kontinental- sokkelen.
Lov 4. mai 1973 nr.21	om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk land- område.
Lov 21. juni 1963 nr.12	om vitenskapelig utforskning og un- dersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn pe- troleumsforekomster (kontinentalsok- kelloven).
Lov 17. juni 2005 nr.62	om arbeidsmiljø, arbeidstid og stil- lingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

## Konvensjoner og protokoller

OSPAR- konvensjonen

Oslo-paris konvensjonen av 1992,  
*"for beskyttelse av det marine miljøet i  
det nordøstlige Atlanterhavet."*

LONDON- konvensjonen

Konvensjon av 13. november 1972.  
*"Overenskomst om bekjempelse av hav-  
forurensninger ved dumping av avfall  
og annet materiale."*

Espoo konvensjonen

Konvensjon av 25. Februar 1991  
*"Konvensjon om konsekvensutredning-  
er for tiltak som kan ha grenseoverskri-  
dende miljøvirkninger"* (EIA)

Århuskonvensjonen

Konvensjon er tatt inn i norsk lov  
etter miljøinformasjonsloven 9. mai  
2003 nr.31.

Kyoto- avtalen 16. Februar 2005

Protokoll til klimakonvensjonen av 21.  
mars 1994.

Genèvekonvensjonene

av 29. April 1958. *"Convention on the  
Continental Shelf"*, Geneva.



Havrettstraktaten

av 10. Desember 1982. ”*United nations convention on the law of the sea.*” Montego Bay.

## Direktiver

Dir. 2009/31/EF

Europaparlamentets, og Rådets direktiv om geologisk lagring av karbondioksid, (CCS- direktivet).

Dir.2008/1/EF

Om integrert forebyggelse og bekjempelse av forurensning, IPPC- direktivet

Dir. 2003/87/EF

om opprettelse av en ordning for handel med utslippskvoter for klimagasser i Fellesskapet og om endring av rådsdirektiv 96/61/EF (kvotedirektivet).

## Forskrifter

13. mars 2009 nr.321

Forskrift til kontinentalsokkelloven §§2 og 3, om delegering av myndighet til Olje- og energidepartementet og Arbeids og inkluderingsdepartementet vedrørende undersøkelse etter og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster for lagring av CO<sub>2</sub>. Vedtatt ved kgl.res.av 13. mars 2009. i tillegg fast-

settelsesbrev til resolusjonen, saksnr.  
08/00991 av 09.03.2009.

31. august 2001 nr.1016

”Rammeforskriften”, med de tilhørende  
tre forskrifter, innretning, aktivitets og  
styringsforskriften utgjør til sammen  
HMS- forskriftene.

3. september 2001 nr.1100

”Innretningsforskriften”

3. september 2001 nr.1157

”Aktivitetsforskriften”

29. april 2010 nr. 611

”Styringsforskriften”

1. juni 2004 nr.931

”Forurensningsforskriften”

1. desember 2004 nr.1851

”klimakvoteforskriften”

27. juli 1990 nr.628

Forskrift til petroleumsloven kapittel  
VI p, erstatning til fiskere.

### **Forarbeider**

Offentlige utredninger:

NOU 1977:11

Tiltak mot forurensninger

NOU 1979: 43

Petroleumslov med forskrifter

NOU 1995:4

Virkemidler i miljøpolitikken

NOU 1981:33	Erstatningsansvar for forurensnings- skade som følge av petroleumsvirk- somhet på norsk kontinentalsokkel.
NOU 1993:25	Avslutning av petroleumproduksjon- fremtidig disponering av innretninger.
NOU 2004:28	Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold.
NUT-1977-1	Utkast til lov om vern mot forurensing og forsøpling med motiver.
Odelstingsproposisjoner:	
Ot.prp.nr.11(1979-1980)	Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
Ot.prp.nr.72 (1982-83)	Om lov om petroleumsvirksomhet av 22. mars 1985 nr.11 om petroleumsvirksomhet (forkortet <i>gml. petrol.</i> ).
Ot.prp.nr.43 (1995-96)	Om lov om petroleumsvirksomhet

Ot.prp.nr.46(2002-2003)

Om lov om endringer i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet

Ot.prp.nr.13(2004-2005)

om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven).

Ot.prp.nr.24(1994-95)

Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77. Bestemmelser om konsekvensutredninger. Tilpasning til EUs Rådskdirektiv 85/337 av 27. juni 1985 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger.

### **Stortingsmeldinger**

Meld. St.9 (2010-2011)

Fullskala CO2 håndtering

Meld. St.21(2011-2012)

Norsk klimapolitikk

St. meld. nr.44 (1975-76)

Om vern mot forurensning

St.prp. nr. 4 (1997-98)

Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteéns beslutning nr 27/97 av 30. april 1997 om endring av vedlegg XX til EØS-avtalen om integrert forebygging og begrensnig av forurensning

(Rådsdirektiv 96/61/EF, IPPC- direktivet).

## **Rettspraksis**

Rt.2010 s.306

Rt.1993 s.528

Rt.1998 s.2011

## **Rapporter**

Finkenrath,

Finkenrath Matthias, *“Cost and performance of Carbon Dioxide Capture from Power Generation”* working paper 1.februar 2011 for IEA (international energy agency)

IEA,

IEA, *“Technology Roadmap - Carbon Capture and Storage.”* International Energy Agency 2011.

Og IEA rapport, *“World energy outlook”* av 12. November 2012.

Gassnova SF

Gassnova”*CO<sub>2</sub> Capture, compression and conditioning.*” rapport gjort på oppdrag av DNV (Det Norske Veritas) 27. Oktober 2011

ZEP

*"The Cost of CO<sub>2</sub> Capture Transport and Storage"* European Technology platform for Zero emission Fossil Fuel Power Plants 2011.

Bellona rapport

Bellona Foundation *"European value chain for CO<sub>2</sub>, Strategies for implementation of CO<sub>2</sub> value chain"* rapport, 1.august 2010.

FN rapport

*"Our Common future"* 1987 United Nations World Commission on Environment and Development (WCED)

Haavik/ Kroepelien

*"Status for fangst og lagring av CO<sub>2</sub> i EU"*  
Rapporter fra EU-delegasjoner av 31.8.2012,  
av Bjørn Ståle Haavik og Knut F. Kroepelien

EOCD rapport for Norge, 2011

"Environmental Performance Reviews: Norway 2011"

## **Websider**

<http://www.Klif.no>

<http://www.SSB.no>

<http://www.Gassnova.no>

<http://www.IPCC.com>

<http://www.Zeroco2.com>

<http://www.Statoil.com>